



ACTA DE EVALUACIÓN DE LA TESIS DOCTORAL

Año académico 2016/17

DOCTORANDO: **ECHEGARAY, MARINA SILVIA**
D.N.I./PASAPORTE: ****2562P

PROGRAMA DE DOCTORADO: **D353 DOCTORADO EN DERECHO**
DEPARTAMENTO DE: **Ciencias Jurídicas**
TITULACIÓN DE DOCTOR EN: **DOCTOR/A POR LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ**

En el día de hoy 08/09/17, reunido el tribunal de evaluación nombrado por la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado y Doctorado de la Universidad y constituido por los miembros que suscriben la presente Acta, el aspirante defendió su Tesis Doctoral, elaborada bajo la dirección de ENCARNACIÓN CARMONA CUENCA // MARÍA DÍAZ GRECO.

Sobre el siguiente tema: *EL INCREMENTO DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA. CAUSAS, CONTROL Y PROPUESTAS*

Finalizada la defensa y discusión de la tesis, el tribunal acordó otorgar la CALIFICACIÓN GLOBAL¹ de (no apto, aprobado, notable y sobresaliente): sobresaliente

Alcalá de Henares, ... 8 ... de ~~septiembre~~ de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: Javier Barrio Rosa

EL SECRETARIO

Fdo.: Guillermo Escobar

EL VOCAL

Fdo.: M.ª Josefa Riera

Con fecha 14 de septiembre de 2017 la Comisión Delegada de la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado, a la vista de los votos emitidos de manera anónima por el tribunal que ha juzgado la tesis, resuelve:

- Conceder la Mención de "Cum Laude"
 No conceder la Mención de "Cum Laude"

FIRMA DEL ALUMNO

La Secretaria de la Comisión Delegada

Fdo.: Marina Silvia Echezaray

¹ La calificación podrá ser "no apto" "aprobado" "notable" y "sobresaliente". El tribunal podrá otorgar la mención de "cum laude" si la calificación global es de sobresaliente y se emite en tal sentido el voto secreto positivo por unanimidad.

En aplicación del art. 14.7 del RD. 99/2011 y el art. 14 del Reglamento de Elaboración, Autorización y Defensa de la Tesis Doctoral, la Comisión Delegada de la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado y Doctorado, en sesión pública de fecha 14 de septiembre, procedió al escrutinio de los votos emitidos por los miembros del tribunal de la tesis defendida por ECHEGARAY, MARINA SILVIA, el día 8 de septiembre de 2017, titulada *EL INCREMENTO DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA. CAUSAS, CONTROL Y PROPUESTAS*, para determinar, si a la misma, se le concede la mención "cum laude", arrojando como resultado el voto favorable de todos los miembros del tribunal.

Por lo tanto, la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado resuelve otorgar a dicha tesis la

MENCIÓN "CUM LAUDE"

Alcalá de Henares, 21 de septiembre de 2017
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS
OFICIALES DE POSGRADO Y DOCTORADO



Firmado digitalmente por
VELASCO PEREZ JUAN
RAMON - DNI 03087239H
Fecha: 2017.09.22 11:22:42
+02'00'

Juan Ramón Velasco Pérez

Copia por e-mail a:

Doctorando: ECHEGARAY, MARINA SILVIA

Secretario del Tribunal: GUILLERMO ESCOBAR ROCA.

Directores de Tesis: ENCARNACIÓN CARMONA CUENCA // MARÍA DÍAZ GRECO



Universidad
de Alcalá

ESCUELA DE DOCTORADO
Servicio de Estudios Oficiales de
Posgrado

DILIGENCIA DE DEPÓSITO DE TESIS.

Comprobado que el expediente académico de D./D^a _____
reúne los requisitos exigidos para la presentación de la Tesis, de acuerdo a la normativa vigente, y habiendo
presentado la misma en formato: soporte electrónico impreso en papel, para el depósito de la
misma, en el Servicio de Estudios Oficiales de Posgrado, con el nº de páginas: _____ se procede, con
fecha de hoy a registrar el depósito de la tesis.

Alcalá de Henares a _____ de _____ de 20 _____



Fdo. El Funcionario



Universidad
de Alcalá

Programa de Doctorado en Derecho

**EL INCREMENTO DE
LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA.
CAUSAS, CONTROL Y PROPUESTAS**

Tesis Doctoral presentada por:

MARINA SILVIA ECHEGARAY

Directoras:

DRA. ENCARNACIÓN CARMONA CUENCA

DRA. MARÍA DÍAZ CREGO

Alcalá de Henares, 2017.

D. GUILLERMO ESCOBAR ROCA, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá,

CERTIFICA,

Que la Tesis Doctoral elaborada por D^a Marina Silvia Echegaray, que lleva por título "El incremento de la legislación de urgencia. Causas, control y propuestas", ha sido realizada en el Departamento de Ciencias Jurídicas de esta Facultad de Derecho, bajo la dirección de las Profesoras Doctoras D^a Encarnación Carmona Cuenca, Profesora Titular de Derecho Constitucional y D^a María Díaz Crego, Profesora Titular Interina de Derecho Constitucional, ambas de la Universidad de Alcalá.

Que los resultados obtenidos y la seriedad y rigor con que la doctoranda ha desarrollado su trabajo de investigación, me permiten mostrar mi plena conformidad con que proceda a defenderlo públicamente ante la Comisión correspondiente.

Y para que así conste ante quien corresponda, firmo el presente certificado en Alcalá de Henares, a 21 de abril de 2017.



D^a ENCARNACIÓN CARMONA CUENCA, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá y **D^a MARÍA DÍAZ CREGO**, Profesora Titular interina de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá,

CERTIFICAN:

Que la Tesis Doctoral elaborada por D^a MARINA SILVIA ECHEGARAY que lleva por título "El incremento de la legislación de urgencia. Causas, control y propuestas" ha sido realizada en el Departamento de Ciencias Jurídicas de esta Facultad de Derecho, bajo nuestra dirección en esta Universidad.

Que los resultados obtenidos y la seriedad y rigor con que la doctoranda ha desarrollado su trabajo de investigación nos permiten mostrar nuestra plena conformidad con que proceda a defenderlo públicamente ante la Comisión correspondiente.

Y para que así conste ante quien corresponda, firmamos el presente certificado en Alcalá de Henares, a 24 de abril de 2017.



Fdo.: Encarnación Carmona Cuenca
Directora de la tesis



Fdo.: María Díaz Crego
Co-directora de la tesis

Este trabajo está dedicado...

*A mis padres por darme raíces para sentirme segura,
alas para volar y herramientas para perseguir mis sueños.*

A mi familia, la dada y la adquirida.

A Carlos, mi compañero, con quien me sobran ganas de volar.

A la Argentina por darme casi todo, a España por darme el resto.

Agradecimientos:

A Pablo por ser el primero en creer que esto podía ser una tesis y yo una doctoranda.

A María por creer en mí y darme ánimos durante todo el camino.

A Encarna por tomar la posta y apoyarme desde el primer día.

ÍNDICE

| | |
|--|------------|
| ÍNDICE | 4 |
| Índice de gráficos | 8 |
| Índice de Tablas..... | 10 |
| Abreviaturas utilizadas..... | 11 |
| | |
| INTRODUCCIÓN | 12 |
| | |
| CAPÍTULO 1. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA APARICIÓN DE LAS NORMAS DE URGENCIA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS..... | 22 |
| | |
| 1.1 La división de poderes | 23 |
| 1.1.1 Origen histórico de la idea de la división de poderes en Europa..... | 23 |
| 1.1.2 Incorporación de la división de poderes en la Constitución Federal de los Estados Unidos .. | 34 |
| 1.1.3 Versiones actuales de la división de poderes: presidencialismo y parlamentarismo | 37 |
| | |
| 1.2 Transformación de la organización funcional del Estado: el Estado social de Derecho | 39 |
| | |
| 1.3 ¿Crisis del parlamentarismo o crisis de los actuales canales de participación democrática? ... | 50 |
| | |
| 1.4 La aparición de las normas de urgencia y su supuesta contradicción con la división de poderes | 65 |
| | |
| 1.5 La legislación de urgencia en el Derecho comparado..... | 71 |
| 1.5.1 Europa | 72 |
| 1.5.1.1 Italia | 72 |
| 1.5.1.2 Francia..... | 84 |
| 1.5.1.3 Inglaterra | 92 |
| 1.5.1.5 Austria..... | 98 |
| 1.5.2 Américas..... | 101 |
| 1.5.2.1 Estados Unidos | 101 |
| 1.5.2.2 Argentina..... | 107 |
| 1.5.2.3 Brasil..... | 118 |
| 1.5.2.6 Ecuador | 124 |
| | |
| CAPÍTULO 2: LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS-LEYES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL..... | 130 |
| | |
| 2.1 Evolución histórica. Aparición de las normas de urgencia en España..... | 130 |
| 2.1.1) Situación previa a la Constitución de 1978 | 130 |
| 2.1.2 Incorporación de los decretos-leyes en el texto constitucional de 1978 | 137 |
| | |
| 2.2 Naturaleza jurídica de los decretos-leyes en la Constitución Española..... | 152 |
| | |
| 2.3 Circunstancia de hecho o presupuesto habilitante | 157 |

| | |
|---|----------------|
| 2.4 Límites Materiales..... | 166 |
| 2.4.1 La interpretación del término “afectar” | 170 |
| 2.4.2 Las instituciones básicas del Estado..... | 171 |
| 2.4.3 Derechos, deberes y libertades del ciudadano..... | 174 |
| 2.4.4 Régimen de las Comunidades Autónomas | 176 |
| 2.4.5 Régimen Electoral General..... | 178 |
| 2.4.6 Materias Implícitamente excluidas..... | 179 |
| 2.4.7 Los decretos-leyes “ómnibus” | 181 |
| 2.5 Órgano legitimado para aprobar decretos-leyes y procedimiento del poder ejecutivo para aprobarlos | 183 |
| 2.6 Control parlamentario | 189 |
| 2.6.1 Naturaleza del control parlamentario ¿político o jurídico? | 196 |
| 2.6.2 Intervención parlamentaria en el control parlamentario de los decretos-leyes..... | 198 |
| 2.6.2 Los incisos 2 y 3 del art. 86 CE y la “provisionalidad” de los decretos-leyes | 212 |
| 2.7 Control jurisdiccional | 219 |
| 2.7.1 Control de constitucionalidad de los decretos-leyes. Competencia del Tribunal Constitucional para controlar conceptos constitucionalmente indeterminados..... | 219 |
| CAPÍTULO 3. TENDENCIAS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES | 227 |
| 3.1. Aumento en la aprobación de decretos-leyes..... | 228 |
| 3.1.1 Decretos-leyes aprobados por Legislatura | 228 |
| 3.1.2 Decretos-leyes aprobados por año..... | 231 |
| 3.1.3 El aumento en la aprobación de decretos-leyes sin contemplar los de absoluta necesidad.. | 233 |
| 3.1.4 Decretos-leyes aprobados en relación a otras normas | 234 |
| 3.2 Evolución de la aprobación de decretos-leyes por materia | 239 |
| 3.2.1 Decretos-leyes aprobados por temática | 243 |
| 3.2.2 Proporción de decretos-leyes aprobados por temática en cada Legislatura | 245 |
| 3.2.3 Evolución de la aprobación de los decretos-leyes por temática entre la I y X Legislatura .. | 252 |
| 3.2.3.1 Aprobación de decretos-leyes por razones de necesidad absoluta | 255 |
| 3.2.3.2 Aprobación de decretos-leyes en materia de organización administrativa | 257 |
| 3.2.3.3 Aprobación de decretos-leyes por necesidad de modificación normativa | 259 |
| 3.2.3.4 Aprobación de decretos-leyes en materia de empleo | 260 |
| 3.2.3.5 Aprobación de decretos-leyes en materia económico-financiera | 262 |
| 3.3 Relación entre la aprobación de decretos-leyes y la situación económica..... | 264 |
| 3.3.1 Correspondencia de decretos-leyes aprobados en materia económica con la situación económica | 265 |
| 3.3.2 Correspondencia de decretos-leyes aprobados con la situación económica..... | 268 |
| 3.3.3 Relación entre el porcentaje que representan los decretos-leyes en relación al resto de normas con rango de ley aprobadas y la situación económica..... | 270 |
| CAPÍTULO 4. EL DILEMA DE LAS MAYORÍAS..... | 273 |
| 4.1 Análisis de la relación entre decretos-leyes aprobados y escaños obtenidos en el Congreso por el partido político mayoritario..... | 277 |

| | |
|---|------------|
| 4.2 Análisis de la relación entre decretos-leyes aprobados y escaños del grupo parlamentario mayoritario en el Congreso..... | 282 |
|---|------------|

CAPÍTULO 5. OTRAS OPCIONES A DISPOSICIÓN DEL GOBIERNO PARA IMPULSAR Y AGILIZAR EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO..... 291

| | |
|---|------------|
| 5.1 La iniciativa legislativa del Gobierno | 291 |
| 5.1.1 La iniciativa legislativa del Gobierno: el proyecto de ley..... | 293 |
| 5.1.2 Análisis cuantitativo de los decretos-leyes aprobados y los proyectos de ley impulsados por el Gobierno..... | 295 |
| 5.2 La posibilidad del Gobierno de agilizar el procedimiento legislativo: procedimientos legislativos abreviados | 307 |
| 5.2.1 Procedimientos legislativos especiales | 309 |
| 5.2.2 Procedimientos legislativos especiales por razón temporal (abreviados) | 313 |
| 5.2.2.1 Competencia legislativa plena en las Comisiones parlamentarias..... | 315 |
| 5.2.2.2 Procedimiento de lectura única..... | 319 |
| 5.2.2.3 Procedimiento de Urgencia | 327 |
| 5.2.2.4 Utilización de los procedimientos legislativos abreviados | 334 |
| 5.3 Relación de la utilización de los procedimientos legislativos abreviados con la existencia de mayorías parlamentarias..... | 336 |

CAPÍTULO 6. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS-LEYES 340

| | |
|---|------------|
| 6.1 Práctica Parlamentaria. Casos de derogación..... | 341 |
| 6.2 Utilización de la vía del art. 86.3 CE..... | 347 |

CAPÍTULO 7. CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS DECRETOS-LEYES 355

| | |
|--|------------|
| 7.1 Interpretación del presupuesto habilitante, la situación de extraordinaria y urgente necesidad | 359 |
| 7.1.1 Motivación de la “extraordinaria y urgente necesidad” | 360 |
| 7.1.2 La configuración del presupuesto de hecho habilitante..... | 364 |
| 7.1.2.1. Supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha entendido que existía un supuesto de hecho habilitante | 365 |
| 7.1.2.2 Supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha entendido que no se daba el presupuesto de hecho habilitante..... | 372 |
| 7.1.3 Congruencia e inmediatez de las medidas adoptadas | 383 |
| 7.2 Interpretación de los límites materiales de los decretos-leyes | 387 |
| 7.2.1 Materias no afectables por los decretos-leyes | 389 |
| 7.2.1.1 Instituciones básicas del Estado..... | 389 |
| 7.2.1.2 Derechos deberes y libertades del Título I..... | 392 |
| 7.2.1.3 El régimen de las CCAA | 395 |
| 7.2.1.4 El Derecho electoral general..... | 397 |
| 7.2.1.5 Las materias implícitamente excluidas..... | 399 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO 8. PROPUESTAS | 403 |
| 8.1 Propuestas para limitar la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno..... | 404 |
| 8.2 Refuerzo del control parlamentario de los decretos-leyes | 411 |
| 8.2.1 Propuesta de reforma constitucional | 412 |
| 8.2.1.1 La provisionalidad de los decretos-leyes y su conversión en ley | 412 |
| 8.2.1.2 Efectos de la no conversión en ley del decreto-ley | 417 |
| 8.2.2 Propuesta de modificación legislativa a partir del texto constitucional vigente..... | 421 |
| 8.3 Propuesta de reinterpretación por el Tribunal Constitucional | 431 |
| CONCLUSIONES | 435 |
| BIBLIOGRAFÍA | 455 |
| ANEXOS..... | 484 |

Índice de gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1: Indicadores de la situación política (Fuente: CIS)..... | 62 |
| Gráfico 2: Indicadores del Sistema Gobierno/Oposición (Fuente CIS)..... | 63 |
| Gráfico 3: Total decretos-leyes aprobados por legislatura..... | 229 |
| Gráfico 4: Decretos-leyes aprobados por año..... | 232 |
| Gráfico 5: Decretos-leyes aprobados por año sin contabilizar los de absoluta necesidad..... | 234 |
| Gráfico 6: Representación porcentual de las normas con rango de ley aprobadas entre la I y la X Legislatura..... | 235 |
| Gráfico 7: Representación porcentual del número de Decretos-Leyes aprobados por año en relación a otras normas..... | 236 |
| Gráfico 8: Porcentaje de decretos-leyes aprobados en proporción al resto de normas excluyendo los decretos-leyes de absoluta necesidad..... | 237 |
| Gráfico 9: Cantidad de decretos-leyes aprobados en referencia a cada una de las categorías temáticas establecidas..... | 243 |
| Gráfico 10: Decretos-leyes aprobados por categoría temática en términos porcentuales..... | 244 |
| Gráfico 11: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la I Legislatura..... | 245 |
| Gráfico 12: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la II Legislatura..... | 246 |
| Gráfico 13: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la III Legislatura..... | 247 |
| Gráfico 14: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la IV Legislatura..... | 248 |
| Gráfico 15: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la V Legislatura..... | 249 |
| Gráfico 16: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la VI Legislatura..... | 249 |
| Gráfico 17: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la VII Legislatura..... | 250 |
| Gráfico 18: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la VIII Legislatura..... | 251 |
| Gráfico 19: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la IX Legislatura..... | 251 |
| Gráfico 20: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la X Legislatura..... | 252 |
| Gráfico 21: Evolución de la aprobación de decretos-leyes por categoría..... | 254 |
| Gráfico 22: Evolución de los decretos-leyes por materias en relación a la totalidad de este tipo de normas aprobadas..... | 254 |
| Gráfico 23: Aprobación de decretos-leyes de necesidad absoluta en valores absolutos..... | 255 |
| Gráfico 24: Porcentaje de decretos-leyes de necesidad absoluta aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma legislatura..... | 256 |
| Gráfico 25: Aprobación de decretos-leyes de organización administrativa en términos absolutos..... | 257 |
| Gráfico 26: Porcentaje de decretos-leyes de organización administrativa aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma Legislatura..... | 258 |
| Gráfico 27: Aprobación de decretos-leyes de modificación normativa en términos absolutos..... | 259 |
| Gráfico 28: Porcentaje de decretos-leyes de modificación normativa aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma Legislatura..... | 259 |
| Gráfico 29: Aprobación de decretos-leyes de empleo en términos absolutos..... | 260 |
| Gráfico 30: Porcentaje de decretos-leyes de empleo aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma Legislatura..... | 261 |
| Gráfico 31: Tasa de paro en España. Fuente: Datos del Banco Mundial..... | 262 |
| Gráfico 32: Aprobación de decretos-leyes económico-financieros en términos absolutos..... | 262 |
| Gráfico 33: Porcentaje de decretos-leyes económico-financieros aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma legislatura..... | 263 |
| Gráfico 34: PBI per cápita en España..... | 265 |
| Gráfico 35: Relación entre decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera y PBI per cápita..... | 266 |
| Gráfico 36: Relación entre el porcentaje que representaron los decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera respecto de los decretos-leyes aprobados y el PBI..... | 267 |
| Gráfico 37: Relación Decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta los de absoluta necesidad y PBI per cápita..... | 269 |

| | |
|---|-----|
| <i>Gráfico 38: Relación entre PBI per cápita y porcentaje que representaron lo decretos-leyes respecto del resto de normas con rango de ley aprobadas en el mismo año.</i> | 270 |
| <i>Gráfico 39: Relación entre escaños del partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados.</i> | 281 |
| <i>Gráfico 40: Relación entre escaños del grupo parlamentario mayoritario y decretos-leyes aprobados (sin tener en cuenta los de absoluta necesidad).</i> | 287 |
| <i>Gráfico 41: Relación entre escaños del grupo parlamentario mayoritario, decretos-leyes aprobados y proyectos de ley impulsados.</i> | 298 |
| <i>Gráfico 42: Relación entre escaños grupo parlamentario mayoritario y porcentaje de decretos-leyes aprobados.</i> | 302 |
| <i>Gráfico 43: Relación entre escaños de la mayoría, decretos-leyes aprobados y proyectos de ley iniciados y sus tendencias.</i> | 303 |
| <i>Gráfico 44: Evolución de la cantidad proporcional de decretos-leyes aprobados en relación a los proyectos de ley.</i> | 304 |
| <i>Gráfico 45: Utilización del procedimiento de competencia legislativa plena a través de las Legislaturas en términos absolutos y en términos proporcionales al resto de normas aprobadas.</i> | 318 |
| <i>Gráfico 46: Utilización del Procedimiento de lectura única en términos absolutos y en términos relativos a la totalidad de normas impulsadas.</i> | 324 |
| <i>Gráfico 47: Proyectos de ley tramitados por el procedimiento de lectura única y porcentaje que representaron sobre el total de normas aprobadas.</i> | 326 |
| <i>Gráfico 48: Utilización de la urgencia en términos absolutos y en términos relativos. La urgencia contempla todas las veces que ha sido utilizada en las de competencia legislativa plena (CLP) y también las de lectura única (LU).</i> | 329 |
| <i>Gráfico 49: Utilización del procedimiento de urgencia sin tener en cuenta aquellos casos en los que se ha recurrido ha dicho procedimiento en virtud del art. 86.3 CE.</i> | 331 |
| <i>Gráfico 50: Veces que se ha utilizado el procedimiento de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley, porcentaje que representaron sobre la totalidad de las normas impulsadas por el Gobierno y porcentaje que representaron sobre la totalidad de las normas impulsadas.</i> | 333 |
| <i>Gráfico 51: Utilización de los procedimientos abreviados.</i> | 336 |
| <i>Gráfico 52: Relación entre la utilización de procedimientos abreviados y la existencia de mayorías parlamentarias.</i> | 337 |
| <i>Gráfico 53: Evolución de la cantidad de decretos-leyes convalidados y tramitados como proyecto de ley a través de las legislaturas en números absolutos.</i> | 349 |
| <i>Gráfico 54: Porcentaje de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley sobre la totalidad de los decretos-leyes aprobados.</i> | 350 |
| <i>Gráfico 55: Decretos-leyes tramitados como proyecto de ley convertidos en leyes.</i> | 351 |
| <i>Gráfico 56: Porcentaje (sobre la totalidad de decretos-leyes aprobados) de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley que efectivamente se convirtieron en ley.</i> | 352 |
| <i>Gráfico 57: Porcentaje de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley que efectivamente se convirtieron en leyes.</i> | 353 |

Índice de Tablas

| | |
|--|-----|
| <i>Tabla 1: Escaños partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados.</i> | 277 |
| <i>Tabla 2: Escaños obtenidos por el partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados sin tomar en consideración aquellos aprobados por razones de necesidad absoluta.</i> | 278 |
| <i>Tabla 3: Escaños obtenidos por el partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados sin tomar en consideración aquellos aprobados por razones de necesidad absoluta y proporcionalidad entre ambos datos.</i> | 280 |
| <i>Tabla 4: Escaños obtenidos por los partidos políticos mayoritarios, escaños por grupo parlamentario al inicio, al final y promedio.</i> | 284 |
| <i>Tabla 5: Decretos-leyes aprobados y promedio del número de miembros del grupo parlamentario mayoritario.</i> | 285 |
| <i>Tabla 6: Decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta de absoluta necesidad y promedio del número de miembros del grupo parlamentario mayoritario.</i> | 286 |
| <i>Tabla 7: Decretos-leyes aprobados, decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta los de absoluta necesidad, proyectos de ley y escaños del grupo parlamentario mayoritario.</i> | 297 |
| <i>Tabla 8: Decretos-leyes aprobados, decretos-leyes aprobados sin los de absoluta necesidad, proyectos de ley iniciados, porcentaje que representan los decretos-leyes sobre el total de normas impulsadas por el Gobierno y número de escaños del grupo parlamentario mayoritario.</i> | 299 |
| <i>Tabla 9: Porcentaje que representan los decretos-leyes sobre el total de normas impulsadas por el Gobierno con rango de ley y número de escaños del grupo parlamentario mayoritario (promedio)...</i> | 300 |
| <i>Tabla 10 Orden de las Legislaturas en virtud del número de escaños del grupo parlamentario mayoritario y aquellas que proporcionalmente han aprobado una menor cantidad de decretos-leyes.</i> | 301 |
| <i>Tabla 11: Procedimientos abreviados impulsados en relación a número de miembros del grupo parlamentario mayoritario.</i> | 338 |
| <i>Tabla 12: Decretos-leyes tramitados como proyecto de ley, convertidos en ley y porcentaje que representaron.</i> | 348 |

Abreviaturas utilizadas

| | |
|-------|--|
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| CE | Constitución Española de 1978 |
| CF | Constitución Francesa de 1958 |
| CI | Constitución Italiana de 1947 |
| CIS | Centro de Investigaciones Sociológicas |
| CNA | Constitución de la Nación Argentina |
| DL | Real Decreto-Ley |
| DNU | Decreto de Necesidad y Urgencia |
| LG | Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre |
| LOREG | Ley Orgánica del Régimen Electoral General |
| LOTC | Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| RCD | Reglamento del Congreso de los Diputados |
| RS | Reglamento del Senado |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| SCC | Sentencia de la Corte Constitucional Italiana |
| TC | Tribunal Constitucional |
| UE | Unión Europea |

En los gráficos y tablas

| | |
|-----------|--------------------------------|
| CLP | Competencia Legislativa Plena |
| GP | Grupo Parlamentario |
| LU | Procedimiento de Lectura Única |
| N | Número |
| Nec. Abs. | Necesidad absoluta |

INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos asistido a una progresiva expansión de las funciones del poder ejecutivo que se ha reflejado en el incremento de la utilización de sus potestades legislativas. La constante alusión a las situaciones de urgencia, el elevado número de decretos-leyes aprobados –sólo en la X Legislatura se aprobaron 76- y la sensación de que este tipo de normas excepcionales se aprueba cada vez con mayor asiduidad ha dado lugar a que estos ocuparan, en los últimos tiempos, un lugar destacado en los medios de comunicación y en la doctrina.

La preocupación que subyace en esta notoriedad no es vacua ni ingenua. La atribución de potestades legislativas al poder ejecutivo parece romper con la clásica división de poderes en la que es el Parlamento, como órgano representativo de la pluralidad social, el encargado de aprobar las leyes. Atribución que, sin las garantías adecuadas, pone en riesgo la legitimidad democrática del sistema de fuentes.

Los decretos-leyes son normas de urgencia que afectan a materias reservadas constitucionalmente a la ley, cuyo procedimiento de creación no posee las garantías de publicidad, transparencia y participación de las minorías que sí garantiza el procedimiento legislativo. Por este motivo, la aprobación y vigencia permanente de este tipo de normas, sin un control que garantice la participación de las minorías, contraría directamente el principio de participación democrática, el objetivo marcado por el preámbulo de la Constitución de *consolidar un Estado de Derecho que asegure el Imperio de la ley como expresión de la voluntad popular* y la legitimidad democrática del sistema de fuentes.

Mi motivación personal para escribir este trabajo parte, probablemente, de las circunstancias del país en el que nací y crecí, Argentina. Un país en el que, durante muchos años, la idea de un poder ejecutivo fuerte y *salvador*, ha venido a viciar la cultura democrática. Creo que esta realidad de la que parto ha forjado en mí un instintivo y particular interés en estudiar y defender que la construcción de sociedades democráticas, sostenibles y cohesionadas ha de ir indefectiblemente unida al cumplimiento de las propias reglas de la democracia y por tanto, de la división de poderes.

Tras vivir en España algunos años entendí que la expansión de las potestades del poder ejecutivo no era un problema exclusivo de Argentina, o de América Latina.

Lejos de presentar los problemas de institucionalidad democrática que presenta el continente del que provengo, España mostraba algunos signos que me preocupaban. Uno de ellos, el que aborda este trabajo, el aumento en la aprobación de normas de carácter excepcional por parte del Gobierno. Fue por esta motivación personal, y tras estudiar el sistema español durante el transcurso del Máster en Administración y Gerencia Pública en esta Universidad junto a quien fuera el primer Director de este trabajo, el tristemente fallecido profesor Pablo Santolaya, que nació mi interés por este tema en particular.

De los distintos escritos doctrinales referentes a la materia surgían variadas y encontradas posiciones, no sólo en relación a la caracterización de los decretos-leyes, sino al efectivo aumento de este tipo de normas, las causas que lo originan y el modo en el que el Parlamento y el Tribunal Constitucional ejercen el correspondiente control sobre los mismos. Sin embargo, la mayoría de ellos abordaban sólo una de estas cuestiones o el análisis se remitía a un período breve de tiempo que no permitía realizar un análisis sostenido sobre las tendencias en la aprobación de este tipo de normas. Por este motivo, creí necesario realizar un abordaje empírico sobre la materia que analizara un período suficientemente largo que facilitara la elaboración de conclusiones generales. Este trabajo analiza de manera integral el fenómeno del aumento de la aprobación de decretos-leyes durante diez legislaturas.

La hipótesis inicial de este trabajo es que existe un progresivo aumento en la aprobación de decretos-leyes que se verifica, no sólo en términos absolutos, es decir, en el número de este tipo de normas que se aprueba, sino también relativos, en relación al número de normas con rango de ley aprobadas. Además, este aumento en la aprobación de decretos-leyes no se encuentra relacionado con una expansión general de las potestades legislativas del Gobierno que se refleje en un aumento del ejercicio de su iniciativa legislativa y el impulso de procedimientos legislativos abreviados, sino que dicha iniciativa se ejerce, principalmente, a través de la aprobación de legislación de urgencia.

Por otra parte, la investigación realizada en este trabajo muestra que este aumento en la aprobación de decretos-leyes no está originado exclusivamente en el aumento de la aprobación de los relativos a alguna materia en particular, sino que se debe a una flexibilización general de la interpretación del supuesto de hecho habilitante. Sin embargo, sin perjuicio de la valoración sobre la existencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, parece existir una relación entre las

materias a las que refieren los decretos-leyes y la realidad social a la que pretenden hacer frente.

Como consecuencia de este aumento, los decretos-leyes tienen cada vez un mayor impacto en el sistema de fuentes. Este aumento no resultaría alarmante si estas normas atravesaran un procedimiento de control que garantizara la publicidad, transparencia y participación de las minorías que garantiza el procedimiento legislativo. Sin embargo, lo que aquí sostengo es que, tal como está regulado actualmente, dicho control es insuficiente para garantizar estos principios. De hecho, me atrevo a afirmar que en el actual Estado de partidos, y en razón de la actual regulación del control parlamentario de los decretos-leyes, sujeto controlador y controlado se están confundiendo, eliminando cualquier posibilidad de control real.

En lo que se refiere al control por parte del Tribunal Constitucional, creo que a través de una laxa interpretación de las características del decreto-ley y el supuesto de hecho habilitante, ha flexibilizado los límites en los que se entiende que estas normas pueden ser aprobadas, lo que habilita indirectamente este aumento de su aprobación. Es decir, que el rol que desempeñan el Parlamento y el Tribunal Constitucional en el control de esta facultad excepcional del poder ejecutivo está posibilitando, directa o indirectamente, el aumento de su utilización.

Como he adelantado, lejos de intentar replicar o repetir todo aquello que ya se ha dicho sobre los decretos-leyes, en este trabajo intento ir un paso más allá y, a través de un abordaje empírico, verificar si las premisas que sostienen la hipótesis son simplemente una percepción o si resultan estadísticamente ciertas. Por esta razón, en este trabajo se pueden observar tres secciones diferenciadas, la primera conformada por los capítulos 1 y 2, en los que adelanto el marco teórico en el que se va a trabajar. En los capítulos 3 a 7 examino las distintas cuestiones desde una perspectiva empírica y en el capítulo 8 propongo algunas, humildemente sugeridas, reformas legislativas para garantizar el adecuado uso de los decretos-leyes.

Para abordar este trabajo era imprescindible realizar una primera introducción al marco teórico en el que surge la legislación de urgencia y cómo se configura, tema que se aborda en el capítulo 1. Teniendo en cuenta que estas normas excepcionales surgen como una excepción a la clásica división de poderes, estudio los orígenes de esta teoría, destacando las razones por las que su inclusión es imprescindible en los Estados de Derecho. Asimismo, analizo cómo estas funciones, que originariamente se atribuían a los distintos poderes, se han ido desdibujando en virtud de las nuevas

demandas sociales que dieron lugar a la consolidación del Estado social de Derecho. Analizar esta transformación ideológica a partir de la cual el Estado se convierte en el garante de los derechos sociales será trascendente porque es a partir de allí cuando el Gobierno se erige como actor protagonista y se comienza a vislumbrar un nuevo concepto de necesidad de intervención del Estado no asociado a los estados de excepción. Este empoderamiento del Gobierno como responsable de la dirección política del Estado lo lleva a extender sus potestades, entre ellas, la de aprobar normas con rango de ley en situaciones de urgencia.

Por otra parte, en este capítulo explico cuál es el modo en el que estas facultades legislativas del poder ejecutivo surgen y se incorporan en los textos constitucionales y cómo se ha salvado su pretendida ruptura con la división de poderes. En este sentido, analizo algunos modelos de Derecho comparado para comprender el modo en el que están contempladas en el marco jurídico de distintos países europeos y americanos, tanto de aquellos con sistema de gobierno parlamentario como presidencialista. En concreto, se analizan los casos de Austria, Italia, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Argentina, Brasil, y Ecuador.

En el capítulo 2, y adentrándome ya en el caso específico de los decretos-leyes, estudio el modo en el que estas normas han aparecido en el marco jurídico español y cuál es su configuración constitucional actual. Para ello, me remito a la aparición de las normas de urgencia en España y realizo un detallado análisis de los debates constituyentes que culminaron con su incorporación en el vigente texto constitucional. Allí también analizo los requisitos que actualmente exige el texto constitucional para su aprobación, especialmente la definición del supuesto de hecho habilitante y los límites materiales que impone. Además, hago una primera referencia a los controles a los que están sometidas estas normas, tanto el control parlamentario como el realizado por el Tribunal Constitucional.

Una vez definido el enfoque teórico de la tesis y los orígenes de las normas de urgencia tanto en el sistema español como en otros modelos comparados, a partir del capítulo 3, y como comenté anteriormente, analizo las premisas que sostienen mi hipótesis desde un abordaje empírico.

Para realizar este análisis, utilicé los datos referentes a los decretos-leyes aprobados entre la I y la X Legislatura provistos en la página oficial del Congreso de los Diputados. Todos los datos utilizados en el presente trabajo que se refieren a legislación aprobada o impulsada provienen de esta fuente. En los casos en que ha sido

necesario abordar otras cuestiones que no estaban directamente relacionadas con la política legislativa del Estado, como estadísticas sobre la confianza política, el nivel de empleo o la situación económica, utilicé otras fuentes, siempre de acreditada y reconocida veracidad y cuya consulta es pública. Asimismo, y aunque se presupone, creo conveniente aclarar que para evitar distorsionar los resultados obtenidos analicé los datos desde una perspectiva políticamente aséptica. Si bien es cierto que cualquier escrito sobre Derecho y democracia encierra un posicionamiento político, me refiero aquí a que no he hecho mención o valoración en este trabajo respecto al partido político que estaba en el gobierno en cada una de las legislaturas. Sin perjuicio de mi profundo interés en ello, en esta oportunidad, dejaré dicha tarea a los analistas políticos.

En el capítulo 3, abordé una de las principales premisas que sostiene la hipótesis de este trabajo, esto es, el efectivo aumento de la aprobación de decretos-leyes. Analizo los datos correspondientes al período comprendido entre la I y la X Legislatura para corroborar si este aumento es cierto o es una simple percepción.

Teniendo en cuenta que el número aislado de decretos-leyes aprobados no es un dato suficiente para valorar el impacto que estas normas tienen sobre el sistema de fuentes, también lo analizo en relación a la totalidad de las normas con rango de ley aprobadas. El análisis de estos datos no sólo me ha permitido valorar si este aumento ha existido y cuál es su impacto sobre el sistema de fuentes, sino también cuál es la proyección a futuro en el caso de que se mantengan las condiciones actuales.

Por otra parte, antes de comenzar este trabajo tenía la sensación de que, independientemente de la verificación del supuesto de hecho habilitante, sí existía una relación entre las materias a las que se referían estas normas de urgencia y la realidad social. Además, si bien existían algunos análisis sobre el aumento de los decretos-leyes relativos a determinadas materias, tampoco encontraba estudios que relacionaran ambas variables de manera empírica. Por lo tanto, creí necesario realizar un análisis en torno a las materias a las que estas normas se han referido. Esto me ha permitido, tras clasificarlos en categorías, descubrir a qué se han referido mayoritariamente y entender cuál ha sido la evolución de la aprobación de los decretos-leyes referentes a cada categoría a lo largo de las distintas legislaturas en análisis.

Finalmente, para analizar si efectivamente existe esta relación entre las problemáticas sociales y el número de normas aprobadas relativas a ellas en un mismo período, realizo una comparación entre los datos referentes a los decretos-leyes que

regulan cuestiones de empleo y los índices de paro en España. Por otra parte, evalúo si existe una relación entre los decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera y la situación económica. Cabe aclarar que, si bien este análisis me permite corroborar la existencia de una relación entre la situación social y los decretos-leyes que se aprueban, ello no implica, por sí solo, que la utilización de esta vía excepcional esté justificada.

Adicionalmente, y en relación a lo anteriormente mencionado sobre el Estado de partidos, me llamaba la atención que en Legislaturas con mayoría parlamentaria absoluta se recurriera tan asiduamente al decreto-ley cuando muchas de esas normas podrían haber sido tramitadas sin inconvenientes a través del procedimiento legislativo. Esto me hizo creer que la posición sostenida por gran parte de la doctrina de que los gobiernos fuertes, es decir, aquellos que cuentan con mayorías parlamentarias amplias, tendieran a aprobar menos decretos-leyes y, por el contrario, los gobiernos débiles tendieran a gobernar a través del decreto-ley por no contar con las mayorías suficientes para sacar adelante dichas medidas por el procedimiento legislativo, no se correspondía con la realidad. Ante esta contradicción, creí necesario analizar la influencia de la existencia de mayorías parlamentarias en la aprobación de decretos-leyes desde una perspectiva empírica. Este es el análisis que se aborda en el capítulo 4, donde se analizan los decretos-leyes aprobados en relación a las mayorías en cada una de las legislaturas. Parece ser que mi percepción estuvo fuertemente influenciada por mi experiencia parcial de la X Legislatura en la que el número de decretos-leyes aprobados fue muy elevado.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el Gobierno es el actor protagonista en la aprobación de decretos-leyes, ante su constante afirmación de la existencia de situaciones de extraordinaria y urgente necesidad y la imposibilidad de afrontar dichas circunstancias a través de otra vía que no fuera la del decreto-ley, creí que era imprescindible realizar, además, un análisis de aquellas otras opciones disponibles para el Gobierno para evitar su utilización. Esto es, valorar en qué medida el Gobierno hace uso de su iniciativa legislativa y la potestad de impulsar procedimientos abreviados. Esto me permitiría saber si la potestad legislativa del Gobierno se expande a través de todas las opciones que tiene disponibles o si, casualmente, sólo en la aprobación de estas normas excepcionales.

Por este motivo, en el capítulo 5 abordé aquellas posibilidades que posee el poder ejecutivo para evitar la utilización del decreto-ley. Teniendo en cuenta que la

potestad del Gobierno de aprobar estas normas es una potestad legislativa excepcional que debería ser utilizada sólo en aquellos casos en que fuera imprescindible, analizo cuál es el uso que hace el Gobierno de su propia iniciativa legislativa. De aquí se obtienen conclusiones sobre si la expansión de su fuerza normativa también se ejerce a través de la presentación de un mayor número de proyectos de ley o si, por el contrario, esta expansión sólo se observa en relación a la aprobación de decretos-leyes.

En la segunda parte de este capítulo analizo cuáles son los procedimientos abreviados existentes, cuáles se encuentran a disposición del Gobierno y qué uso hace este de los mismos. Esto resulta fundamental si se considera que una de las principales razones que habilitan la aprobación de los decretos-leyes, es que el tiempo que demoraría abordar esta situación *de extraordinaria y urgente necesidad* por medio de una norma que tuviera que atravesar el procedimiento legislativo sería demasiado largo.

La integración de las conclusiones establecidas en este capítulo me permitirán evaluar si el Gobierno también hace un mayor uso del resto de sus potestades legislativas o si simplemente esta se traduce en un aumento en la aprobación de decretos-leyes, demostrando que es una vía *fácil* a la que acudir.

Independientemente de las conclusiones obtenidas en torno al modo en el que el Gobierno expande sus potestades legislativas, es necesario resaltar que este abuso de la utilización de la vía legislativa excepcional no puede ser exclusivamente atribuido al Gobierno. *Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser*. Serán los límites a dicho poder lo que garantice el adecuado ejercicio del mismo.

Por lo tanto, llegado este punto, y probado que efectivamente se observa un aumento en la aprobación de los decretos-leyes, consideré necesario profundizar en cuál ha sido el rol de control que han ejercido el poder legislativo y el Tribunal Constitucional. Cabe aclarar que, si bien los rasgos teóricos de ambos controles se analizan en el capítulo 2, en los capítulos 6 y 7 se analiza la evolución del ejercicio de este control desde una perspectiva empírica para evaluar si, en algún modo, el actuar del Congreso y el Tribunal Constitucional ha podido contribuir al aumento en la aprobación de este tipo de normas.

En relación al control parlamentario, el hecho de que sólo en dos ocasiones el Congreso hubiera rechazado un decreto-ley (tres al momento de finalizar este trabajo) confirmaba que el control es, al menos, insuficiente. Me resultaba de dudosa credibilidad que la oposición, o lo que aquí llamo minorías, haya estado siempre de

acuerdo con lo dispuesto en las normas de urgencia. Parecía muy probable, entonces, que el grado de participación que se les está otorgando a estas minorías en el procedimiento de control sea tan escaso que quede a merced de la mayoría. Mayoría que, obviamente, sostiene al Gobierno. Por lo tanto, podía intuirse que la principal causa de esta tendencia *in crescendo* de la aprobación de decretos-leyes está relacionada con un fallo en el *sistema de pesos y contrapesos*. Por esa razón, resultaba imprescindible abordar el control parlamentario para analizar cuál era el margen de participación que se les otorgaba a las minorías en el mismo. Por estos motivos, en el capítulo 6 analizo, en primer lugar, aquellos casos en los que el Congreso ha rechazado decretos-leyes.

En segunda instancia, evalúo en qué medida hace uso el Parlamento de su facultad de tramitar el decreto-ley como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia, retomando las potestades que originariamente le corresponden. Además, sin perjuicio del número de decretos-leyes que se tramiten como proyecto de ley, reflexiono sobre el número de estas normas que efectivamente se convierten en ley. Este es un dato trascendental ya que todos aquellos decretos-leyes que no se convierten en ley serán normas provisionales, de una legitimidad democrática inferior a las leyes, que afectan materias reservadas a la ley pero que, sin embargo, se incorporan en el sistema de fuentes con su fuerza.

Esto conecta con otra de mis principales preocupaciones, y por ello ocupa un lugar especial en este trabajo, el efecto que genera la incorporación de estas normas excepcionales (que no poseen las garantías de la ley formal pero pueden afectar materias constitucionalmente a ella reservadas) de manera permanente en el sistema de fuentes tras su simple convalidación. La actual interpretación de la provisionalidad a la que se refiere el art. 86 CE para caracterizar a los decretos-leyes y la interpretación que se ha hecho sobre la relación existente entre el inciso 2 y 3 de dicho artículo permiten que estas *normas de legitimidad democrática limitada* afecten materias reservadas a la ley de manera permanente. Creo que esto es insostenible desde un posicionamiento que entienda que la participación de las minorías en el procedimiento de elaboración de cualquier norma que vaya a afectar materias reservadas a la ley es un requisito ineludible en un sistema plenamente democrático.

En lo referente al control por parte del Tribunal Constitucional, tema que abordo en el capítulo 7, consideraba necesario analizar si de algún modo sus posicionamientos estaban flexibilizando la interpretación de las características del

decreto-ley y el supuesto de hecho habilitante. Para ello, en este capítulo examino la doctrina del Tribunal Constitucional en referencia a los decretos-leyes y reflexiono sobre la posibilidad de que la evolución de su posicionamiento en relación al presupuesto de hecho habilitante y a los límites materiales establecidos, haya podido, directa o indirectamente, posibilitar el aumento en la aprobación de decretos-leyes considerando que su labor no puede exceder el control de constitucionalidad de los mismos. Esto me permite valorar si un posicionamiento un tanto más restrictivo del Tribunal tendría algún efecto disuasorio en la aprobación de estas normas excepcionales por parte de Gobierno o si, por el contrario, lo que cabe reforzar principalmente, es el control político de las mismas.

Una vez evaluados estos aspectos, y a partir de las observaciones efectuadas en cada capítulo, reflexiono sobre las causas que han ocasionado que este aumento fuera posible. Como resultaría insuficiente, tras abordar las causas, no intentar al menos proponer soluciones, en el capítulo 8 esbozo algunas medidas y reformas legislativas que podrían realizarse para garantizar una adecuada utilización de los decretos-leyes y evitar esta distorsión en la legitimidad democrática del sistema de fuentes. Las propuestas que realizo están orientadas a reforzar la limitación en la aprobación de decretos-leyes de una manera integral, esto es, dirigidas al poder ejecutivo, al poder legislativo y al Tribunal Constitucional.

Los decretos-leyes, como normas de urgencia, lejos de ser una amenaza para la ingeniería constitucional y el sistema democrático, vienen a garantizar la estabilidad constitucional y jurídica durante los períodos de crisis. Adecuadamente regulados no tienen por qué generar mayores inconvenientes. Es la mala utilización de los mismos y una ingeniería constitucional deficiente lo que desvirtúa su figura. Lo que hay que impedir es la utilización del decreto-ley como instrumento ordinario para legislar y garantizar que aquellas normas aprobadas por el poder ejecutivo garanticen la suficiente participación de las minorías antes de incorporarse al sistema de fuentes de manera permanente.

Si la única forma de limitar este exceso político es a través de una reforma de los límites jurídicos de su ejercicio, es imprescindible acometer dicha tarea a la mayor brevedad posible para devolver su plena legitimidad democrática al sistema de fuentes. La defensa del principio democrático lo amerita. No hay espacios que puedan quedar exentos del cumplimiento de los principios democráticos. Ningún fin justifica ese medio. Estoy convencida de que, independientemente de las luchas políticas de los

hombres y mujeres por alcanzar la igualdad y la libertad, es el Derecho la única herramienta con la que contamos para construir una comunidad política que garantice nuestros derechos. Sin embargo, la *magia* del Derecho no está solo allí en el logro alcanzado, en el Derecho reconocido, sino en los medios que el mismo sistema genera para protegerlos. En este sentido, el procedimiento legislativo se encuentra en la base del sistema democrático, garantiza que la ley sea la expresión de la voluntad popular, que las minorías puedan defender su posición, haciéndola pública con miras a convertirse en una eventual futura mayoría, y evita así que el sistema se transforme en una tiranía de la mayoría. La democracia se construye sobre la voluntad de todos, no sólo de la mayoría.

CAPÍTULO 1. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA APARICIÓN DE LAS NORMAS DE URGENCIA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

Todo trabajo que pretenda tener un cierto rigor metodológico ha de comenzar por la definición del marco teórico en el que se trabajará. Por lo tanto, será necesario realizar una primera introducción a los distintos conceptos a los que se hará referencia y que se encuentran íntimamente ligados al tema que ocupa el presente trabajo: los decretos-leyes. Teniendo en cuenta que estas normas aprobadas por el poder ejecutivo se integran en el sistema de fuentes con rango de ley y que la función legislativa estuvo originalmente atribuida exclusivamente al poder legislativo, corresponderá hacer mención, en primer lugar, a los orígenes de la teoría de la división de poderes y a cómo la distribución originalmente ideada se ha ido desdibujando en virtud de los cambios sociales, políticos y económicos acaecidos. Por otra parte, se intentará analizar por qué esta distribución de funciones resulta insuficiente en las democracias actuales para garantizar el respeto del Derecho de participación de las minorías. Asimismo, se intentará comprender que este principio ha de ser complementado, en la actualidad, con una perspectiva que tenga en cuenta las relaciones de poder entre la mayoría y la minoría y la influencia del sistema de partidos en la configuración de la forma de gobierno.

Se analizará también cómo y en qué contexto han surgido las normas de urgencia, de qué modo se han incorporado en el marco jurídico y cuál es su configuración constitucional actual en modelos de otros ordenamientos. Este primer encuadre del contexto jurídico-político en el que nacen los decretos-leyes y el modo en el que se incorporan en otros sistemas, permitirá avanzar al segundo capítulo en el que se evaluará cuál ha sido el modo en el que estas normas excepcionales han sido integradas en el marco constitucional español.

1.1 La división de poderes

El art. 86 de la Constitución Española (CE) atribuye de manera excepcional al Gobierno la posibilidad de aprobar normas con rango de ley, los decretos-leyes, en situaciones en las que, debido a la *extraordinaria y urgente necesidad* de la circunstancia, sea imprescindible que se regule sobre dicha materia con inmediatez. Es decir, que en estas circunstancias, y con las limitaciones constitucionales establecidas en dicho artículo, se le atribuye al Gobierno la facultad de adoptar normas con rango de ley. Esto se configura como una excepción a la clásica distribución de funciones del Estado, mejor conocida como teoría de la división de poderes.

1.1.1 Origen histórico de la idea de la división de poderes en Europa

La conceptualización de este principio ha sufrido diversas variaciones de acuerdo a la sociedad o época en la que tal descripción se intentaba¹ y al momento en la evolución del pensamiento político pero, desde su origen, el objetivo del mismo ha sido siempre proteger la libertad de los individuos entendiendo que la atribución de todos los poderes a un sólo cuerpo o persona derivaría en gobiernos tiránicos o autoritarios². Si bien este es un principio sobre el que mucho se ha escrito y que ha dado lugar a interminables debates doctrinales³, es una premisa hoy aceptada que la

¹ “La división de poderes en su sentido más amplio y genérico, es decir, entre las partes que componen un sistema político, puede ser considerada como una constante de la praxis y de la teoría políticas de todo tiempo, si bien naturalmente toma distintas modalidades según las épocas y las coyunturas en lo que respecta a su grado de mayor o menor empirismo o racionalización, y en lo referente a su adaptación a las condiciones políticas y a los supuestos culturales de cada tiempo” GARCÍA PELAYO, M., “La división de poderes y su control jurisdiccional”, en *Revista de Derecho Político*, número 18-19, verano-otoño, 1983, p. 1.

² “Todo estaría perdido si el mismo hombre, ó el mismo cuerpo de los próceres ó de los nobles ó del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos ó las diferencias de los particulares” MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, 1906, p. 228.

³ Acordamos con J. García Roca cuando afirma que “El prestigio hoy del principio es tal que casi produce sonrojo pasar revista a la mayoría de las críticas tradicionales que vertieron sobre él numerosos clásicos: divide la soberanía, atenta contra el principio de la unidad de estado (...)” GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de División de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 108, Madrid, 2000, p. 42. Otros autores sobre el principio de división de poderes: BLANCO VALDES, R., *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, Capítulo 1: “La formulación doctrinal del principio de división de poderes: Locke y Montesquieu”; HUME, D., *Ensayos Políticos*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1982; SOLAZABAL ECHAVARRÍA, J.J., “Sobre el principio de

división de poderes es imprescindible para la caracterización de un Estado constitucional. Actualmente, puede afirmarse que no existen Estados constitucionales allí donde no hay división de poderes, lo que incluso ha quedado plasmado en el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano⁴. Esta estructuración del poder del Estado forma parte inexcusable del Estado liberal de Derecho, paradigma que llega a nuestros días para asegurar la libertad de los ciudadanos. Democracia (en los términos en que hoy nos referimos a ella⁵) y división de poderes son elementos inescindibles del concepto de Constitución. Sin ellos no hay Constitución⁶.

Teniendo en cuenta que este principio configura una de las características imprescindibles de cualquier Estado democrático de Derecho, la afirmación de que los decretos-leyes se erigen como una excepción del mismo, puede generar sospechas y dudas sobre la legitimidad democrática de estas normas. Por tal motivo, corresponde iniciar este trabajo adentrándose en el concepto de la división de poderes, cuyo objetivo, como se ha mencionado, ha sido evitar la concentración de poder y proteger la libertad y los derechos de los ciudadanos, lo que se encuentra directamente relacionado con el análisis sobre el aumento en la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno que aquí se realiza.

Para analizar la evolución del concepto de división de poderes y el modo en el que llega a nuestros días, resulta necesario remitirse a los principios del pensamiento político y analizar su posterior desarrollo. Si bien se atribuye a Aristóteles la primera mención del principio de división de poderes, Polibio y Cicerón también se habían referido a este principio en la Antigüedad. Polibio (siglo II a.c.), por su parte, afirmaba que tanto la monarquía, como la democracia y la república tenían su propia virtud específica y que la clave para lograr la estabilidad de gobierno era conjugarlas en

la separación de poderes”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 24, noviembre-diciembre, 1981; GARCÍA MACHO, R., “Problemática de la división de poderes en la Actualidad”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 53, septiembre-octubre, 1986; HÄBERLE, P., *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2001, pp 203 y ss. y *Pluralismo y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2008; ACKERMAN, B., *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, 2007; GARCÍA CUADRADO, A. M., *Derecho, Estado y Constitución el estatuto científico y otros temas fundamentales de derecho constitucional*, Editorial Ecu, 2013, p. 249 a 251; SÁNCHEZ AGESTA, L., “Poder ejecutivo y división de poderes”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 3, 1981, pp. 9 a 42.

⁴ Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, Artículo 16: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

⁵ Sobre democracia y democracia representativa ver MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 2015.

⁶ En el mismo sentido ver ARAGÓN REYES, M., “Gobierno y Forma de Gobierno: Problemas actuales”, en: ARAGÓN REYES, M.; GÓMEZ MONTORO, A. (Coords.), *El Gobierno. Problemas Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 49.

equilibrio porque al no excluir a los distintos sectores representados en cada uno de los sistemas, no daría excesivo poder a ninguno de ellos⁷. Así, según él, que había tenido la oportunidad de vivir el gobierno de la República de Roma, la estabilidad de ésta se debía al equilibrio entre los tres: los cónsules y magistrados representaban la monarquía, el senado la aristocracia y las asambleas populares o comicios, la democracia:

“...el gobierno de la República Romana estaba refundido en tres cuerpos, y en todos tres tan equilibrados y bien distribuidos los derechos, que nadie, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón; pues si atendemos a la potestad de los cónsules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático, y si al poder del pueblo, se juzgará que es Estado popular”⁸.

Según Bobbio, el gobierno mixto descrito por Polibio en las *Historias*, en el que explica que “cada órgano puede obstaculizar a los otros o colaborar con ellos” y “ninguna de las partes excede su competencia y sobrepasa la proporción” es una idea que anticipa por siglos la famosa teoría del equilibrio de poderes⁹. En el mismo sentido, Cicerón entendía que el equilibrio y la legitimidad del poder, así como la libertad y derechos establecidos para el pueblo, eran los ejes que garantizaban la estabilidad del gobierno:

“Si en un Estado no hay equitativa compensación de derechos, deberes y funciones, de modo que los magistrados tengan poder bastante, el consejo de

⁷ Cabe recordar que Polibio remitía a las distintas formas de gobierno descritas por Aristóteles: Monarquía (gobierno de uno solo), Aristocracia (gobierno de varios) y Democracia (gobierno de muchos) que en sus versiones degradadas se transformaban en Tiranía, Oligarquía y Oclocracia. “...hay seis especies de gobiernos, tres que todo el mundo conoce y nosotros acabamos de proponer, y tres que tienen relación con las antecedentes, a saber: el gobierno de uno solo, el de pocos y el del populacho. El gobierno de uno solo o monárquico se estableció sin arte, sólo por impulso de la naturaleza: de éste se deriva y trae su origen el real, si se añade el arte y la corrección. El real, si degenera en los vicios que le son connaturales, viene a parar en tiranía, y de las ruinas de ésta y aquél nace la aristocracia. De ésta, que por naturaleza se inclina al gobierno de pocos, si el pueblo se llega a irritar y vengar las injusticias de los próceres, se origina la democracia, y si llega a ser insolente y menospreciar las leyes, se engendra la oclocracia o gobierno del populacho” POLIBIO, *Historias*, Libro VI, Capítulo II (Diversas clases de gobierno.- Origen y cambio natural de una en otra.- El mejor sistema de gobierno es el que participa de todos. Así es la República Romana.) https://www.imperivm.org/cont/textos/txt/polibio_hublrr_tii_lvi.html

⁸ POLIBIO, *Historias*, Libro VI, Capítulo VI (Diversas potestades que forman la República Romana y derechos propios de cada una), *op. cit.*

⁹ BOBBIO, N., *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 155.

los próceres bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, la Constitución de la República no puede mantenerse libre de conmociones”¹⁰.

Este tipo de Constitución mixta se replicó en las Constituciones italianas de la Edad Media y el Renacimiento (pueden mencionarse como ejemplos reconocidos por su estabilidad y perdurabilidad, la de Venecia y la de Florencia¹¹). La Constitución de la República de Venecia contemplaba acuerdos institucionales por los cuales el poder se encontraba en manos de una aristocracia, que a su vez se encontraba controlada por el Gran Consejo. Este modelo fue replicado en la Constitución de Florencia en la que los cargos eran por períodos breves, sin posibilidad de reelección y en la que se establecía un sistema de controles recíprocos entre los distintos órganos¹². Sin embargo, si bien se puede discernir aquí una primera aproximación a lo que sería la división de poderes, cabe destacar que en estos casos de gobiernos mixtos la distribución del poder se realizaba entre estamentos en lugar de entre poderes¹³. No han de confundirse las constituciones o gobiernos mixtos con la aparición del principio de división de poderes¹⁴.

Se ha mencionado que Aristóteles es uno de los filósofos a quien se atribuye el origen de la teoría de la división de poderes, esto es, porque es el primero que hace referencia a la división de funciones independientemente de los estamentos o formas de gobierno. Luego de hacer su famosa descripción de los tipos de gobierno, se refiere a los principios sobre los que todos ellos descansan:

¹⁰ CICERÓN; *La República*, Ediciones del Valle de México, México, 1993, Libro II, XXXIII, p. 79. Al respecto ver MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, op. cit., p. 62 y BOBBIO, Norberto; *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit. p. 155.

¹¹ Ver MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, op. cit., Capítulo 2.

¹² Los teóricos del absolutismo como Hobbes y Bodin criticarán la configuración de los gobiernos mixtos por entender que la división del poder soberano en órganos distintos conllevaría inevitablemente a la inestabilidad. Muchos años después, en la década del '30, Gaetano Mosca retomará el estudio de los gobiernos mixtos en “Historia de las Doctrinas Políticas” y sostendrá que los mejores (entendiendo que los mejores son los más estables) son los gobiernos mixtos, que para él son aquellos en los que el poder religioso está separado del poder laico y el poder económico, separado del poder político. Ver BOBBIO, N., *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit. p. 155.

¹³ Ver RIVERA GARCÍA, A., “La constitución mixta, un concepto político pre moderno”, en: *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, número 26, 2011, pp. 171-197.

¹⁴ Cabe destacar el interesante posicionamiento de Gaetano Mosca quien sostiene que “desde Polibio a Montesquieu, muchos autores perfeccionaron la clasificación aristotélica (de las formas de gobierno), desarrollándola en la teoría de los Gobiernos mixtos. Después, la corriente democrática moderna, que comenzó con Rousseau, se fundó en el concepto de que la mayoría de los ciudadanos de un Estado podía, o más bien debía, participar en la vida política; y la doctrina de la soberanía popular se impone todavía en muchísimas mentes, pese a que la ciencia moderna hace cada vez más evidente la coexistencia de los principios democráticos, monárquicos y aristocráticos en todo organismo político”. MOSCA, Gaetano, “La clase política”; en BATLLE, Albert (Recop.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ed. Planeta, Barcelona, 2014, p. 25.

“En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial”¹⁵.

Aristóteles, como Polibio¹⁶, propone la atomización del poder para evitar su concentración, la no concentración del poder en una sola persona u órgano es una idea arraigada en esta teoría política. De hecho, los tres poderes a los que hace mención en su *Política*¹⁷ son a los que Montesquieu se referirá cientos de años más tarde, sólo que éste llama “deliberante” al poder legislativo y “magistraturas” al poder ejecutivo¹⁸. En su opinión, lo que se divide es el poder político, es decir que no hay tres poderes distintos con funciones distintas sino que hay un solo poder, el político, que se divide en varios órganos a los que se atribuyen distintas funciones. Si bien no puede encontrarse en este filósofo más que un análisis descriptivo de la estructura gubernamental de su época y de las diversas funciones que se cumplen dentro de él, sin duda su estudio resultó esencial para la evolución posterior del concepto.

Es John Locke quien en 1689, en su Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, desarrolla por primera vez la idea de la división de poderes. En estos escritos Locke intenta establecer una forma de organización del poder influido por los cambios sufridos en el régimen político de la Inglaterra del siglo XVII que consagró la “Gloriosa Revolución” en 1688¹⁹. Propone entonces la consolidación de la monarquía

¹⁵ ARISTOTELES; *Política*, Ed. Porrúa Hermanos, México, 1991, Libro VI, Capítulo XI.

¹⁶ “Tal es el poder que tiene cada una de estas potestades para perjudicarse o ayudarse mutuamente, y todas ellas están tan bien enlazadas contra cualquier evento, que con dificultad se encontrará República mejor establecida que la romana. Sobreviene del exterior un terror público que pone a todos en la precisión de conformarse y coadyuvarse los unos a los otros; es tal el vigor y actividad de este gobierno que nada se omite en cuanto es necesario. Todos los cuerpos contribuyen a porfía a un mismo propósito. No halla dilaciones lo decidido, porque todos en general y en particular cooperan a que tenga efecto lo proyectado. He aquí por qué es invencible la constitución de esta república, y siempre tienen efecto sus empresas. (...) Porque al punto que una de las partes pretende ensoberbecerse y arrogarse más poder que el que la compete, como ninguna es bastante por sí misma, y todas, según hemos dicho, pueden contrastar y oponerse mutuamente a sus propósitos, tiene que humillar su altivez y soberbia. Y así todas se mantienen en su estado, unas por hallar oposición a sus deseos, otras por temor de ser oprimidas de las compañeras”, POLIBIO, *Historias, op. cit.* Libro VI, Capítulo VII (Contrapeso y conexión que poseen entre sí las tres potestades que forman la República Romana).

¹⁷ ARISTOTELES, *Política, op. cit.*, Libro VI, Capítulos XI, XII y XIII.

¹⁸ MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906.

¹⁹ La Revolución Gloriosa (*Glorious Revolution*), también llamada la Revolución de 1688, fue el derrocamiento de Jacobo II por una unión de Parlamentarios y el Estatúder holandés Guillermo de Orange. Los Dos tratados sobre el gobierno civil fueron originalmente escritos a principios de la década de 1680 para promover el movimiento Whig. Posteriormente, Locke modificó esta obra de acuerdo a las

como forma de gobierno, pero controlada, en este caso, por el Parlamento. Al establecer las distintas formas de gobierno, desarrolla un criterio propio atendiendo el cuerpo u órgano en el que se deposita el poder supremo que, en su opinión, reside en el poder legislativo. Por lo tanto, como no hay poder más alto que el de dictar leyes, la caracterización de la forma de gobierno, estará definida por quién detente el poder de legislar. El autor no reniega de la clásica distinción entre monarquía, oligarquía y democracia sino que le añade un nuevo elemento determinante: quién detenta el poder legislativo. La “democracia perfecta” para Locke es aquella en la que todo el poder de la sociedad reside de manera natural en la mayoría, que puede emplear todo ese poder para crear leyes de manera regular y ejecutarlas a través de personas también nombradas por la mayoría. Locke establece como fundamental y primera ley positiva de cualquier Estado el establecimiento del poder legislativo:

“Este poder legislativo no es sólo el poder supremo del Estado, sino que también es sagrado e inalterable, una vez que está ya en las manos a la que la comunidad lo haya entregado; y ningún edicto de nadie, como quiera que fuera concebido, o cualquiera fuera el poder que lo respalda, tendrá la fuerza y obligación de una ley, si no ha sido sancionado por los magistrados de la legislatura que el pueblo ha escogido o nombrado. Pues sin esto, la ley no tendría lo que le es absolutamente necesario para ser ley: el consentimiento de la sociedad, sobre la cual nadie puede ostentar el poder de hacer leyes, excepto por consentimiento y autoridad recibidos de la sociedad misma”²⁰.

Asimismo, entre las ideas principales que desarrolla en este Segundo Tratado, afirma que la legislatura no puede transferir a nadie el poder de hacer las leyes ya que ese poder le ha sido delegado por el pueblo por lo que no puede otorgárselo a nadie. El poder que tiene la legislatura, al derivarse de una cesión voluntaria y directa del pueblo, ha de ser aquel a quien específicamente le ha sido otorgado, esto es, el poder de hacer leyes y no de designar legisladores. Aunque, explica Locke, esto no implica que quien ejerce el poder ejecutivo no detente alguna prerrogativa para tomar medidas que estén relacionadas con la específica función de gobierno que el pueblo le ha otorgado. En este sentido, si bien Locke afirma que esta prerrogativa no es otra cosa

nuevas circunstancias, y en el “Prefacio” publicado en 1689 declaró abiertamente que su obra era para justificar la Revolución Gloriosa de 1688 como continuación de la lucha de 1640-1660 y “para consolidar el trono de nuestro gran restaurador, nuestro actual rey Guillermo”. VÁRNAGY, T., *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*; “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo” Capítulo II, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2000, p. 51.

²⁰ LOCKE, J., *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Ed. Tecnos, Madrid, 2006, Capítulo 11, párrafo 134.

que el poder de hacer un bien público sin regla alguna²¹, entiende que un buen príncipe no debe hacer mucho uso de dicha prerrogativa. El autor parte de la convicción de que los hombres tienden a ambicionar e intentar acumular más poder, por lo que el poder de hacer la ley debe estar separado del poder que la ejecuta. Locke entiende que un “buen rey” ha de limitar su propio poder y buscar como fin último el bien del pueblo. Aquellos que someten el actuar del Estado exclusivamente a su voluntad son tiranos, es en la limitación del poder donde radica la diferencia.

Como bien explica García Roca,

“Locke abre la puerta a la filosofía política del liberalismo: al rechazo de la legitimidad divina de los reyes; al gobierno representativo conforme al cual la gobernación debe ejercitarse con el consentimiento y la confianza (*trust*) de los gobernados (...); y también a la consagración de la separación de poderes puesto que el poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y el gobierno (...) Desde entonces puede decirse que el Estado de Derecho se basa en la aspiración a que los hombres sean gobernados por leyes y no por otros hombres, y que la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que el poder del gobierno se encuentra en diferentes manos que se contrapesan...”²².

Quien retomará las ideas de Locke y desarrollará con mayor especificidad la teoría de división de poderes será Montesquieu en “Del espíritu de las Leyes” en 1748. Retomando la idea de que el poder genera más concentración de poder y que todo individuo investido de poder abusa de él, desarrolla una teoría en la que la división de poderes resulta determinante:

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta de confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.”²³

Es así como Montesquieu entiende el poder y la razón por la cual defiende que, en una adecuada estructuración del Estado, los tres poderes han de estar separados.

²¹ *Ibid.*, capítulo 14, parágrafo 166.

²² GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de la división de poderes”, *op. cit.*, p. 44.

²³ MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, *op. cit.*, Libro XI, Cap. VI.

En lo que se refiere a la función específica de cada uno de ellos, entiende que el poder de juzgar no debe ser entregado a un cuerpo permanente sino que debe ser ejercido por personas del pueblo elegidas periódicamente. De este modo, el poder de juzgar no se transformará en una profesión o corresponderá a un grupo selecto, sino que será un poder “invisible y nulo”, se podrá temer a la magistratura pero no a los magistrados. Sin embargo, si bien entiende que los jueces no deben ser fijos, sí deben serlo los juicios para garantizar la igual aplicación de la ley. Por la misma razón, Montesquieu entiende que los jueces han de ser “la boca que pronuncia las palabras de la Ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma”²⁴. Según su entender, si no fuera así, y cada juez aplicara la ley según su criterio, la sociedad carecería de parámetros claros sobre cuáles son las obligaciones contraídas y las consecuencias de su incumplimiento.

En opinión de este pensador, los otros dos poderes (el ejecutivo y el legislativo) sí pueden atribuirse a cuerpos estables ya que no ejercen ningún poder “en contra” de las personas o que pueda ocasionarles perjuicios injustos. En el caso del poder legislativo, entiende que en “en los Estados libres, donde todo hombre, en quien se reconoce un alma libre, debe gobernarse a sí mismo, sería preciso que el poder legislativo correspondiese al pueblo...”. En este sentido, agrega que “esto no es posible en los Estados de mucha extensión y ofrece numerosos inconvenientes en los pequeños” por lo que, “se necesita que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo”²⁵ recurriendo a la figura de la “representación política”²⁶. Agrega el filósofo que una vez que el pueblo ha dado instrucciones

²⁴ *Ibid.*, Libro XI, Cap. VI.

²⁵ *Ibid.*, Libro XI, Cap. VI, p. 230.

²⁶ Años después Rousseau, con un espíritu más revolucionario, afirmará que no hay democracia posible si no es a través de la participación directa. Rousseau rechazaría por completo la representación entendiendo que la única forma de representar la voluntad general es a través de la democracia directa. Sólo así todos los ciudadanos libres e iguales, podrían llegar a alcanzar el contrato social: “la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada” ROUSSEAU, J.J, *El Contrato Social*, Taurus, Madrid, 2012. Madison y Sieyès también consideraron el sistema democrático sustancialmente diferente al sistema representativo pero no lo rechazaban. En el décimo artículo de “El Federalista” Madison expresa: “Los dos grandes puntos de diferencia entre una democracia y una república son, en primer lugar, la delegación del Gobierno en la segunda a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto; en segundo lugar, el mayor número de ciudadanos, y un mayor ámbito de país sobre el cual esta última puede ser extendida” (*The two great points of difference between a Democracy and a Republic are, first, the delegation of the Government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest: secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be extended.*) HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J.; BEEMAN, R., *The Federalist papers*, Penguin Books, Nueva York, 2012, p. 29. Cabe aclarar que Madison no descartaba la democracia directa por su imposibilidad técnica sino que veía en la representación un modo de evitar la concentración de facciones. Entendía que “la representación permitía refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría puede discernir

generales, no es necesario que lo hagan sobre cada materia en particular y que una vez que el pueblo ha elegido a sus representantes no debe tomar parte en la gobernación en ningún otro modo propugnando el mandato y el gobierno representativo²⁷.

Respecto a la composición del poder legislativo, entiende que ha de estar compuesto por un cuerpo de nobles (hereditario) y un cuerpo elegido para representar al pueblo que celebrarán asambleas separadas ya que defienden intereses distintos. Si bien en la estructura desarrollada por Montesquieu los tres poderes han de contrapesarse entre sí y es el poder legislativo el que mayor poder posee, la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo merece una especial atención²⁸. Para mantener este equilibrio, es el cuerpo de nobles quien debe “moderar” su actuar. Este cuerpo tiene la “facultad de impedir”, es decir que tendrá la posibilidad de anular las resoluciones de otro cuerpo. No posee por el contrario la “facultad de estatuir” es decir, de legislar por sí mismo o de corregir lo que hayan ordenado otros. Por otra parte, entiende que los miembros del poder legislativo han de ir rotando periódicamente, sucediendo un cuerpo a otro. De este modo, si en alguna ocasión el pueblo tiene una mala concepción del desempeño de uno de ellos, puede estar tranquilo ya que sabe que cambiará y que el siguiente podrá hacerlo mejor.

En cuanto al poder ejecutivo, al que Montesquieu designa como “supremo poder ejecutor”, entiende que ha de estar en manos de un monarca, en manos de una sola persona y no de muchos, por ser una función que exige acciones inmediatas. Le atribuye al monarca la facultad de contener las propuestas del legislativo para evitar

mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable sacrificarlos por consideraciones temporales o parciales” (*The effect of the first difference is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations*) *Ibid.*, p. 30). Sieyès también entendía que democracia y república eran sistemas diferentes. Consideraba que el sistema de representación venía a ser el más adecuado para las sociedades modernas ya que permitía que algunos se especializaran en la tarea de gobernar y no todos los ciudadanos tenían la posibilidad de dedicarle el tiempo necesario al gobierno de las cosas públicas. Por tal motivo, entendía que la representación era la aplicación en el ámbito político de la división del trabajo y una mejor forma de gobierno. SIEYÈS, Emmanuel; ¿*Qué es el tercer Estado?*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

²⁷ “La gran ventaja que ofrecen los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no es del todo idóneo para esto, lo que constituye uno de los mayores inconvenientes de la democracia. (...) El pueblo no debe tomar parte en el gobierno sino para elegir sus representantes, lo cual puede hacer muy bien. Si hay, en efecto, pocas personas que conozcan el grado preciso de capacidad de los hombres, no hay, sin embargo, ninguna que no pueda saber si el que elige es más ilustrada que la mayor parte de los demás” MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, *op. cit.*, Libro XI, Cap. VI, p. 231 y 232.

²⁸ “De los tres poderes de que hemos hablado, el de juzgar es en cierta manera nulo. No quedan, por tanto, más que dos, y como necesitan de un poder regulador para contrapesarse, la parte del cuerpo legislativo compuesta de nobles es muy á propósito para llenar esta misión”. *Ibid.*, Libro XI, Cap. VI, p. 233.

que éste se transforme en tiránico, el ejecutivo interviene en la función legislativa a través de la facultad de restricción o veto. Asimismo, rechaza la posibilidad de que el poder legislativo detenga o se inmiscuya en las decisiones del ejecutivo, ya que entiende que este ya se encuentra limitado por la naturaleza de su función y está sólo llamado a intervenir en cuestiones momentáneas. Sin embargo, sí atribuye al poder legislativo la facultad de evaluar el modo en el que el poder ejecutivo ha implementado y aplicado las leyes por él creadas. Es así como, en el esquema diseñado por Montesquieu, los tres poderes se interrelacionan y controlan entre sí, configurando el sistema para el que se utiliza la asimilación gráfica del sistema de la mecánica de pesos y contrapesos (*checks and balances*).

Entre todas las interpretaciones que se ha hecho de este principio, en algunas ocasiones se ha entendido erróneamente que la división a la que Montesquieu se refería era una separación rígida entre los distintos poderes²⁹ en lugar de hablar de una no confusión³⁰ de los poderes, en la que el poder debía controlar al poder³¹.

Cabe destacar que de la descripción de la división de poderes que hace Montesquieu se infieren aun algunas reminiscencias de lo que eran las constituciones mixtas en las que la división de las funciones estaba relacionada íntimamente con el estamento al que pertenecían los hombres que ocuparían dichos cargos. El poder ejecutivo era atribuido al monarca; el poder legislativo, se dejaba a cargo de dos Cámaras conformadas por representantes de clases sociales distintas: una por nobles y otra por gente del pueblo. El poder judicial, por su parte, siguiendo el principio de que los hombres deben ser juzgados por sus iguales, distinguía entre las causas que referían a conflictos entre ciudadanos ordinarios, que se dirimían en tribunales ordinarios, y las que referían a los nobles, que eran llevadas ante la cámara de

²⁹ Además de Madison en Norteamérica, León Duguit a finales del Siglo XIX (DUGUIT, L., *La separación de Poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996) y Charles Eisenmann en 1933 (EISENMANN, C., “L’esprit de lois y le séparation de pouvoirs”, en: *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, L. R. Sirey, 1933, p. 190 y ss.) denunciarán este error en la interpretación de las ideas expuestas por Montesquieu al analizar la experiencia de la Constitución francesa de 1791, al confirmar que la separación total de los poderes era inviable para un correcto funcionamiento del sistema de gobierno.

³⁰ Ver BONACHELA, M., “Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu”, en: RAMÍREZ, M., *El control parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas (el proceso constitucional español)* (Edición de Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional), Editorial Labor, Madrid, 1978, p. 56 a 70 y GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de división de Poderes”, *op. cit.* p. 47.

³¹ “*il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*”, MONTESQUIEU; *L’esprit des lois - Ouvre complètes de Montesquieu-*, Les éditions Nagel, Paris, 1950, Libro XI, Cap. IV, t.I, p. 206.

nobles³². Como se verá posteriormente, será Madison quien, en los escritos de El Federalista, por primera vez plantee la división de poderes en referencia a las funciones dentro del Estado independientemente de las personas que se encarguen de desarrollarlas³³.

Siguiendo con el análisis de las reflexiones de los pensadores europeos en torno al principio de división de poderes pueden destacarse las ideas de algunos de ellos. Rousseau, planteaba que la voluntad general del pueblo se cristalizaba en el poder legislativo y que esta voluntad general no podía ser representada sino que tenía que ser ejercida de manera directa por los ciudadanos³⁴. En este sentido, el filósofo rechaza la concepción de que el poder, o la soberanía del pueblo, pudiese ser dividida en partes independientes. Defiende que es única y que cualquier decisión o ejercicio del poder estará sometido a la voluntad general que es siempre, en última instancia, lo que lo legitima. Sieyès, en concordancia con Rousseau, defiende la unidad del poder soberano como fuente de todo poder representada en el Parlamento, pero distingue el poder constituido (con la correspondiente división tripartita del mismo) del poder constituyente, lo que le permite salvar la inconveniencia encontrada por Rousseau y sustentar el principio de división de poderes. De este modo, la nación es quien ejerce el poder constituyente y delega el poder legislativo en la asamblea y el ejecutivo en el rey. Así, mantiene la unidad de la soberanía en el pueblo y legitima las funciones de los otros dos poderes así como del poder judicial³⁵. Hume por su parte, también adoptará el principio de división de poderes como una de las características de su república perfecta³⁶.

³² “Los grandes se hallan siempre expuestos á la envidia, y si el pueblo los juzgase, podrían peligrar, á más de no gozar del privilegio de ser juzgados por sus iguales, que tienen los menores ciudadanos en los Estados libres. Es menester, pues, que los nobles sean citados, no ante los tribunales ordinarios, sino ante aquella parte del cuerpo legislativo compuesta de nobles”. MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, op. cit., pp. 236-237.

³³ Ver BOBBIO, N., *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p. 137.

³⁴ “Por la misma razón que la soberanía no se puede enajenar, tampoco se puede dividir; pues ó la voluntad es general ó no lo es: ó es la voluntad de todo el pueblo, ó tan sólo la de una parte. En el primer caso, la declaración de esta voluntad es un acto de soberanía y hace ley: en el segundo, no es más que una voluntad particular, ó un acto de magistratura y cuando más un decreto”. “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada: consiste en la voluntad general, y la voluntad no se representa, porque ó es ella misma ó es otra; en esto no hay medio” ROUSSEAU, Jean Jaques; *El Contrato Social*, Librería de Antonio Novo, Madrid, 1880, Libro II, Capítulo II, p. 36 y Libro III, Capítulo XV, p. 134.

³⁵ SIEYÈS, Emmanuel; *¿Qué es el tercer Estado?*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, original publicado en 1789.

³⁶ Hume analizará los orígenes de esta idea remontándose a Jenofonte y los políticos de la antigua Grecia percibiendo ya en sus discursos una primigenia concepción de este principio. HUME, David; *Discursos Políticos*, [online] Discurso Sexto. Consultado el 10 de Julio de 2016. <http://constitucionweb.blogspot.com/2011/01/discursos-politicos-por-david-hume-1752.html>

1.1.2 Incorporación de la división de poderes en la Constitución Federal de los Estados Unidos

Como se ha explicado en el apartado anterior, fueron los pensadores europeos los precursores e impulsores de la teoría de la división de poderes. Sin embargo, fue la Constitución federal norteamericana, en un contexto histórico diferente, la primera en cristalizar este principio en la arquitectura institucional de un Estado³⁷.

La imposibilidad de las Colonias de participar en el establecimiento de los tributos por parte del Parlamento inglés fue lo que generó la posición revolucionaria de las colonias norteamericanas que derivaría en la Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776 (de donde surgiera la famosa frase “*no taxation without representation*”). Luego de la Guerra de Independencia, las 13 Colonias se unieron en la Confederación de Estados pero la relación entre ellos era frágil por lo que era necesario establecer un gobierno fuerte aunque esto chocara con la recelosa independencia y autonomía que defendían los Estados.

En Septiembre de 1787, reunidos en Filadelfia, 39 de los 42 Convencionales constituyentes firmaron la Constitución que conformaría el nuevo gobierno de los Estados Unidos. Este documento, además de incorporar el principio de *checks and balances*, incorporaba una división vertical del poder al compartirlo con los Estados miembros de la Federación. Sin embargo, esta Constitución no contaba con la aprobación de los trece Estados soberanos y sólo podría cobrar vigencia si nueve de ellos la aceptaban. El conseguir estos apoyos no era sencillo ya que, como se ha mencionado, muchos de los Estados eran reticentes a perder la soberanía que habían ganado tras ocho años de guerra con Gran Bretaña. La aprobación del texto constitucional fue el primer referéndum de Estados Unidos y sólo se podía votar a favor o en contra. Durante el período comprendido entre 1787 y 1788, cientos de panfletos, ensayos y artículos publicados en diarios y revistas ofrecían argumentos y razones para votar a favor y en contra de la Constitución.

³⁷ Cabe aclarar que las Constituciones de varios Estados federados ya lo habían incorporado: la Declaración de Derechos de New Hampshire (1783) y la de Massachusetts (1780). Madison analiza éstas y las del resto de los Estados en El Federalista Número 47. HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. and BEEMAN, R., *The Federalist papers, op. cit.*, p. 79 y ss.

Es en este contexto en el que, con el fin de transmitir y explicar a los ciudadanos de los 13 Estados el contenido de la Constitución, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay escribieron 85 ensayos (la mayor cantidad de escritos pertenecen a los dos primeros autores) que fueron publicados en los periódicos de la ciudad de Nueva York entre marzo de 1787 y mayo de 1788 bajo un único nombre anónimo, *Publius*, que luego serían recopilados como “El Federalista” por John y Archibal McLean³⁸. Si bien la lectura de todos los ensayos resulta provechosa para entender el sistema constitucional americano y el de los sistemas presidencialistas y gobiernos federales en general, en lo que atañe al tema de profundización de este trabajo, corresponde hacer especial énfasis en los ensayos comprendidos entre el 47 y el 51 que específicamente explican la necesidad y pertinencia de la aplicación del principio de división de poderes en la Constitución de Estados Unidos. En todos ellos, de autoría de James Madison (salvo el 49 y el 50 que podrían haber sido escritos por Alexander Hamilton), se examina la estructura de gobierno propuesta por el texto constitucional sujeto a referéndum y la propuesta de distribución del poder entre sus partes constituyentes.

En el ensayo número 47, James Madison defiende la Constitución propuesta de las críticas de aquellos que consideraban que esta no respetaba el principio de división de poderes. Para ello, tras reconocer que es un principio ineludible en el texto constitucional, asevera que es necesario interpretar a qué se refería Montesquieu con la división de los tres grandes poderes para preservar la libertad ya que “si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad³⁹. Para ello, retoma lo escrito por Montesquieu y realiza un análisis de las funciones atribuidas a cada uno de los poderes en la Constitución de Inglaterra y demuestra que la separación entre ellos no era absoluta sino que existían interrelaciones entre ellos. Posteriormente, analiza cómo el principio de división de poderes se había establecido de manera escrita en muchas de las Constituciones de los Estados americanos sin implicar una división estricta entre ellos. Por otra parte, plantea lo que será uno de los

³⁸ Los primeros 36 ensayos se publicaron el 22 de marzo de 1788 y los restantes en mayo de 1788.

³⁹ Traducción propia del texto original en inglés, que versa *In order to form correct ideas on this important subject, it will be proper to investigate the sense in which the preservation of liberty requires that the three great departments of power should be separate and distinct. The oracle who is always consulted and cited on this subject is the celebrated Montesquieu. If he be not the author of this invaluable precept in the science of politics, he has the merit at least of displaying and recommending it most effectually to the attention of mankind.* El Federalista, Número 47, HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. and BEEMAN, R., *The Federalist papers, op. cit.*, p. 76.

principales argumentos en su propuesta de distribución de los poderes: si bien es cierto que la mayoría de los gobiernos republicanos tienden a dotar de mayor poder al legislativo, eso conlleva un peligro implícito, ya que los miembros del poder legislativo, al ser más y estar más cerca del pueblo pueden avasallar al poder ejecutivo y al poder judicial⁴⁰.

Uno de los argumentos expuestos por Madison es que muchas de las medidas externas impuestas en otras constituciones han sido incapaces de detener los trasposos de los límites de unos poderes sobre otros. Por este motivo, lo que hay que conseguir es que estas limitaciones se incorporen en la estructura interna del sistema de gobierno para que así, las distintas partes constituyentes, por la mutua relación entre ellos, sea el medio que mantenga a cada uno en su lugar⁴¹. Asevera que el modo más seguro de evitar la concentración de poder en un mismo órgano (cabe destacar que aquí utiliza la palabra *department* en lugar de “poder”) se encuentra en dar a aquellos que administran cada poder los medios constitucionales necesarios así como motivos personales para resistir los embates de otros poderes. La provisión de medidas de defensa debe ser proporcional al peligro de ataque. “La ambición debe contrarrestar la ambición”. Desde su perspectiva no es suficiente dotar a los tres poderes con una misma cantidad de poder ya que en los gobiernos republicanos predomina la autoridad del poder legislativo, por lo que una de las soluciones que propone es separarlo en dos ramas y, al mismo tiempo, crear un ejecutivo fuerte. Entiende que es necesario darle el poder de participación al pueblo en quien radica la soberanía⁴², pero que es necesario

⁴⁰ *We have seen that the tendency of republican governments is to an aggrandizement of the legislative at the expense of the other departments. The appeals to the people, therefore, would usually be made by the executive and judiciary departments. But whether made by one side or the other, would each side enjoy equal advantages on the trial? Let us view their different situations. The members of the executive and judiciary departments are few in number, and can be personally known to a small part only of the people. The latter, by the mode of their appointment, as well as by the nature and permanency of it, are too far removed from the people to share much in their prepossessions. The former are generally the objects of jealousy, and their administration is always liable to be discolored and rendered unpopular. The members of the legislative department, on the other hand, are numerous. They are distributed and dwell among the people at large. Their connections of blood, of friendship, and of acquaintance embrace a great proportion of the most influential part of the society. The nature of their public trust implies a personal influence among the people, and that they are more immediately the confidential guardians of the rights and liberties of the people”. El Federalista Número 49. HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. and BEEMAN, R., *The Federalist papers*, op. cit..*

⁴¹ *The only answer that can be given is, that as all these exterior provisions are found to be inadequate, the defect must be supplied, by so contriving the interior structure of the government as that its several constituent parts may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their proper places. El Federalista Número 49. HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. and BEEMAN, R., *The Federalist papers*, op. cit., p. 92.*

⁴² Asimismo, no es difícil encontrar en estos escritos la defensa de un pensamiento según el cual no todos los hombres sino algunos pocos, especialmente ilustrados pueden representar de manera adecuada

tomar algunas precauciones. Permitir primero al gobierno el control de los gobernados y, en segundo lugar, obligarlo a controlarse a sí mismo.

Finalmente, hace dos comentarios relevantes respecto del caso de la república de Estados Unidos, en primer lugar, que esta división de poderes se verá mejorada porque está dividida primero entre dos niveles de gobierno y luego entre departamentos. En segundo lugar, hace una reflexión respecto de la protección de los derechos de la minoría en la que argumenta que, al estar la sociedad estadounidense dividida entre tantas partes, intereses y clases de ciudadanos, los derechos individuales y de la minoría correrán poco peligro de ser avasallados⁴³. Es así como la división de poderes o, para evitar confusiones, de “funciones”, queda plasmada en la Constitución de Estados Unidos.

1.1.3 Versiones actuales de la división de poderes: presidencialismo y parlamentarismo

Como consecuencia de las circunstancias históricas y políticas, la conformación del poder ejecutivo fue distinta en Norteamérica que en Europa, dando lugar a dos sistemas de gobierno diferenciadas: el sistema parlamentario y el sistema presidencialista. Mientras en Europa se desemboca en ejecutivos dualistas, ya que el monarca se convierte en el Jefe de Estado, en Estados Unidos se conforma un ejecutivo monista democráticamente legitimado⁴⁴. El sistema parlamentario, por el contrario, funciona con una dinámica diferente en la que es el Parlamento el que elige

los intereses generales de la sociedad. Ver GARGARELLA, R., “La revisión judicial y la difícil relación democracia-derechos”, en *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 174 a 176.

⁴³ HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. and BEEMAN, R., *The Federalist papers, op. cit.*, p. 97.

⁴⁴ Las razones para la exclusión del presidencialismo en Europa son muy variadas. Desde las experiencias de gobiernos fuertes que habían creado un recelo comprensible ante cualquier tipo de personalismo (el cesarismo en el I y II Imperio francés, las jefaturas basada en el principio monárquico en Alemania y, de manera más contemporánea, el fascismo italiano). A ello se sumaba la concepción europea de la democracia basada en la unidad de la representación política que difícilmente se conciliaba con una legitimación dual en legislativo y ejecutivo y una escasa tradición del sistema de equilibrios entre poderes sociales y poderes políticos. Las únicas excepciones que se observaron fueron el semi-presidencialismo francés de la V República y el sistema semi-presidencialista de Portugal. Para un análisis profundo ver ARAGÓN REYES, M., “Parlamentarismo y Antiparlamentarismo en el Primer tercio del Siglo XX: La proyección actual de aquella polémica”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 93, julio-septiembre, 1996.

al Presidente del Gobierno (que en este caso está conformado por un gabinete) y así legitima el poder del mismo. Es la relación de confianza entre ellos lo que mantiene al Gobierno en funciones⁴⁵. Como se mencionó en el inicio, el principio de división de poderes se encuentra ínsito en ambos sistemas sin perjuicio del sistema de gobierno adoptado, ya que radica en la esencia de cualquier Estado constitucional y, si bien estos sistemas se diferencian en la relación de confianza que existe entre ejecutivo y legislativo, no pueden caber dudas respecto del rol que en ambos debe ejercer el Parlamento como institución representativa de la voluntad soberana del pueblo⁴⁶ y la correspondiente participación de las minorías en el mismo.

El constitucionalismo liberal ideó sobre esta base, y con el objetivo de proteger la libertad, una organización del Estado en la que el poder se distribuía en tres, orgánica y funcionalmente: así, el poder ejecutivo era el encargado de ejecutar la ley y llevar adelante el gobierno, el poder legislativo era el encargado de la creación normativa y el poder judicial era el encargado de la función jurisdiccional como órgano encargado de dirimir conflictos entre partes con carácter objetivo y neutral⁴⁷. El surgimiento del Estado de Derecho legitima al Parlamento como protagonista exclusivo de la competencia legislativa, reforzado fundamentalmente por la consagración del “imperio de la ley”.

El principio de división de poderes, junto con la sujeción de todos los poderes del Estado al Derecho, ha dado lugar al Estado de Derecho como principio básico para

⁴⁵ Brevemente puede afirmarse que las principales diferencias entre uno y otro sistema radican en: la inexistencia de una relación de confianza entre Gobierno y Parlamento en el sistema presidencialista, articulada en los sistemas parlamentarista a través de diversos mecanismos y herramientas como la investidura del presidente por el Parlamento, la moción de censura, la cuestión de confianza y la posibilidad de la disolución anticipada de las Cámaras por el gobierno y, la legitimación democrática de un poder ejecutivo enérgico y monista en el sistema presidencialista en contraposición a un ejecutivo de composición colegiada cuya legitimación deriva de la confianza otorgada por el Parlamento en el sistema parlamentario. Para un análisis más profundo Ver: NOHLEN, D.; FERNÁNDEZ BAEZA, M., *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Buenos Aires, 1991; CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA; *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, EUDEBA, Buenos Aires, 1988; BIDART CAMPOS, G., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Tomo I, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1997, 2º Reimpresión; ARAGÓN REYES, M., “Sistema Parlamentario, sistema Presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, en: V.AA. *Parlamento y control del ejecutivo*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 29 y ss..

⁴⁶ Cabe aclarar que si bien en el presidencialismo el Presidente es elegido y legitimado democráticamente, la naturaleza de su función y su configuración monista no permiten que en él se refleje la pluralidad de voluntades de la comunidad sino un simple reflejo de la regla de la mayoría.

⁴⁷ “El Estado de Derecho tiende a eliminar los riesgos conexos a la indeterminación de los límites del poder. Las decisiones de los titulares de los órganos públicos no pueden dejarse a su absoluta discreción, sino que deben basarse en reglas abstractas y generales”. Ver DE VERGOTTINI, G., *Derecho Constitucional Comparado*, Traducción por Lucas Verdú, Pablo, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 226.

garantizar la supremacía constitucional. Por esta razón, el principio de división de poderes se ha erigido como principio rector del Estado de Derecho independientemente de la forma o sistema de gobierno adoptados.

A modo de resumen podemos citar a Peter Häberle, quien afirma que en la actualidad :

“Entendemos por Estado constitucional la comunidad política que encuentra su fundamento antropológico-cultural en la dignidad del hombre, como decía E. Kant, y que, en la democracia pluralista, encuentra su estructura organizativa. De la dignidad del hombre derivan una serie de derechos individuales de libertad, e igualdad (incluso el derecho al voto); los principios del «Estado social de Derecho» orientan los objetivos singulares o fines del Estado que, de manera un poco superada, se podrían resumir en «el bien común» (*salus publica*). Por otro lado, la división de poderes se presenta como otro elemento constitutivo del Estado constitucional, entendida en el sentido más restringido, referida a los poderes públicos, tal y como la describió Montesquieu (que se basa en el doloroso descubrimiento de que el hombre tiende a abusar del poder), pero entendida también en un sentido social más amplio (por ejemplo, como el equilibrio entre las partes que participan en un convenio colectivo o incluso, según esta idea, entre la televisión pública y la televisión privada). Por tanto, el tipo y el número de poderes estatales varían, según el lugar y el momento, y necesitan todavía de un desarrollo posterior: con el establecimiento, por ejemplo, de una jurisdicción constitucional genuina, con Tribunales independientes, formados por personas, hombres y mujeres, que tutelarán los derechos de los ciudadanos ante los poderes públicos, con Ombudsmannen. La división de poderes se debe también en parte al federalismo, que ha tenido tanto éxito a nivel mundial, y que incluye la división vertical de poderes...”⁴⁸

1.2 Transformación de la organización funcional del Estado: el Estado social de Derecho

Como se ha mencionado anteriormente, el constitucionalismo clásico desde fines del Siglo XVIII plasmó en los textos fundamentales de los Estados principios inspirados en las ideas de Locke y Montesquieu sobre el sistema de pesos y contrapesos y cristalizó por vez primera en la Constitución de un Estado, en la de Estados Unidos. Sin embargo, en los últimas décadas hemos asistido a una

⁴⁸ HÄBERLE, P., “La Constitución como Cultura”, en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Número 6, 2002, p. 178.

transformación sustancial en la organización funcional de los Estados. No pretendo abordar aquí dicha cuestión en profundidad porque excede el marco de este trabajo, pero sí mencionar aquellas circunstancias que han dado lugar a la creciente expansión de las potestades del poder ejecutivo, entre ellas, la que aquí interesa, la potestad de aprobar normas de urgencia.

Estas modificaciones en las funciones de los poderes del Estado no son casuales sino que son la consecuencia de un movimiento mucho más profundo en los cimientos de la organización funcional del Estado: su transformación en el Estado social de Derecho.

El Estado social de Derecho se configura como una secuencia posterior al Estado (liberal) de Derecho. Este último concepto⁴⁹ nace en el ámbito jurídico político alemán entre los siglos XVIII y XIX basándose en una ideología liberal según la cual, frente al estado absolutista, se opone un Estado sometido a la ley y las libertades de los ciudadanos⁵⁰. Esta concepción material del Estado de Derecho será desplazada desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX por una teoría mucho más formal caracterizada por el predominio del positivismo jurídico⁵¹ originada en Alemania luego de la derrota de la ideologías liberales en la Revolución de 1848, y la asunción en el poder de una facción más conservadora. El Estado de Derecho reduce su contenido y se queda limitado a un “Estado de leyes”, donde la ley, como máxima expresión de la soberanía y la voluntad popular y el Parlamento, como sede de estas dos, serán los protagonistas de la organización y funcionamiento del Estado. Esta

⁴⁹ El concepto se desarrolla *científicamente* a partir de la obra de Robert Von Mohl de 1832-1833 quien para referirse a él explica que “Su esencia se sitúa en el hecho que protege y estimula el desarrollo de todas las fuerzas naturales, desarrollo reconocido por el pueblo como objetivo de la vida del individuo y el conjunto de la sociedad” También colaboraron en la formalización del concepto J. Stahl, L. Von Stein, R. Gneist y O. Meyer. Ver CARMONA CUENCA, E., *El Estado Social de Derecho en al Constitución*, Consejo económico y Social, Madrid, 2000, p. 25.

⁵⁰ La primera oportunidad en la que se acuña el termino doctrinal Estado de Derecho, es la que realizan Adam Müller en 1809 y Carl T. Welcker en 1813. Ver LUCAS VERDÚ, P., *La lucha por el Estado de Derecho*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975. Cabe destacar que si bien es en Alemania donde el Estado de Derecho encuentra su primer formulación teórica, ésta recogió el espíritu de la revolución francesa de 1789, inspirándose en los ideales liberales y la voluntad de las clases burguesas en ascenso de limitar el poder absoluto del monarca. Se trata de un Estado organizado sobre una Constitución escrita, que reconoce los derechos del hombre y la separación de poderes y que, además, garantiza que la producción normativa se realiza de acuerdo a procedimientos previamente establecidos. Como bien explica CARMONA CUENCA, esto puede deberse a que en el área germana la burguesía se enfrentó a una implantación del principio monárquico mucho más fuerte que en otros Estados como Gran Bretaña o Francia. Ver CARMONA CUENCA, E., *El Estado Social de Derecho en al Constitución*, *op. cit.*, p. 26.

⁵¹ El máximo exponente de esta corriente será la “Teoría pura del Derecho” de Hans Kelsen. KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, U.N.A.M., México D.F., 1995.

noción del Estado de Derecho se extiende a otros países⁵², quienes coadyuvan a la expansión de esta concepción del Estado de Derecho que “se establece en interés de los ciudadanos y tiene por fin especial preservarlos y defenderlos contra las arbitrariedades de las autoridades estatales”⁵³. Sobre esta base ideológica se construye el Estado liberal que intenta garantizar la libertad armonizándolo con la coexistencia pacífica de todos. Para ello se basa en el *principio de la autonomía de la voluntad* como fuente básica del Derecho⁵⁴. Es así como se entienden “los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos frente al Estado, y la teoría de la división de poderes, como mecanismo de control frente al Leviatán”⁵⁵.

Este Estado liberal será criticado, principalmente por dos razones: por un lado, la falta de coincidencia entre los ideales racionalistas de igualdad y libertad frente a las libertades e igualdades reales. Y, por otra parte, la falta de sentido histórico y social en su conceptualización de ser humano. Esta grieta en el pensamiento liberal pondrá en evidencia la *hipocresía conservadora* de la defensa de la igualdad formal. En palabras de Alfonso Fernández-Miranda Campoamor,

“ello no conduce a la negación de esa desigualdad básica, presente en multitud de relaciones sociales individuales, sino su manifiesta insuficiencia ante situaciones de clara dominación socioeconómica en las que las libertades contractuales y el principio de autonomía de la voluntad son un puro sarcasmo, una ficción que cumple una función conservadora: retroalimentar la desigualdad social”⁵⁶.

A esta caída del Derecho privado como estructurador protagónico del Estado y las relaciones sociales, se suma un fenómeno que venía ínsito en los presupuestos del Estado liberal: el sufragio universal y la generalización de los derechos políticos, dando lugar al Estado democrático. El acceso a la participación en la vida política del Estado a los sectores más desfavorecidos les dará la oportunidad a estos de reclamar medidas sociales que propugnen la igualdad real.

⁵² En Francia será adoptada por CARRÉ DE MALBERG y LEÓN DUGUIT. Ver CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 222 ss., y 449 y ss., y DUGUIT, L., *Derecho Constitucional*, Madrid, F. Beltrán, 1926 en VILLAR BORDA, L., “Estado de Derecho y Estado social de derecho”, *Revista Derecho del Estado*, número 20, Bogotá, diciembre, 2007, p. 76.

⁵³ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 450.

⁵⁴ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado Social”, en: *Revista española de Derecho Constitucional*, año 23, número 69, septiembre-diciembre, 2003, p.148.

⁵⁵ *Ibid.*, p.149.

⁵⁶ *Ibid.*, p.150.

Durante el siglo XIX, con la industrialización y la consecuente aparición de las clases trabajadoras (y su confrontación con las clases burguesas propietarias), aparecen los sindicatos y los partidos obreros, que expresarán sus intereses y demandas sociales a través de dos corrientes, una revolucionaria, que encontraría la ideología de su lucha en Carl Marx, y otra, reformista, representada por Ferdinand Lasalle en Alemania⁵⁷ y Louis Blanc en Francia⁵⁸. Ambas corrientes lucharán con el mismo objetivo, alcanzar sociedades más justas. A la par de esta izquierda, también habrá otro factor que apoyará el crecimiento de las políticas de protección social, una corriente más conservadora que estructurará esta acción social desde una perspectiva paternalista o como un mecanismo de autodefensa de la burguesía frente al avance de la lucha de clases y de los movimientos revolucionarios.

Frente a las demandas sociales, los Estados europeos irán aprobando normas de contenido social. Pueden mencionarse las llamadas “Leyes de pobres” aprobadas a partir de 1802 en Inglaterra, hasta las realizaciones sociales de la Alemania de Bismarck, que culminan en 1880 con el establecimiento de un sistema nacional de seguros sociales de carácter obligatorio para todos los alemanes⁵⁹ que ofreció el primer sistema amplio de protección social⁶⁰ que incluía seguro de enfermedad y accidentes de trabajo, de invalidez y de vejez, y que fuera complementado posteriormente en 1911 con seguros de defunción, viudedad y orfandad⁶¹. En España, esta movimiento llega

⁵⁷ Ferdinand Lasalle representó una izquierda progresista, enfrentada a la consideración marxista del Estado como instrumento de dominación de clase. Colaboró al nacimiento del Partido socialdemócrata alemán.

⁵⁸ Louis Blanc aceptaba abiertamente la necesidad de la intervención del Estado para remover los obstáculos que impedían el alcance de la igualdad real. Proponía la educación universal gratuita, el derecho al trabajo y la búsqueda de una organización económico política que pudiera garantizar protección a los ancianos, entre otras. Ver MÁXIME, L., *Histoire des idées sociales en France*, París, 1950. Cfr. SABINE, G., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, 3.a cd., Madrid, 2002, y TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, 5.a ed., 5ta reimpr., Tecnos, Madrid, 1996 en FERNÁNDEZ-MIRANDA, A., “El Estado Social”, *op. cit.*, p.143

⁵⁹ CARMONA CUENCA, Encarnación; *El Estado social de Derecho en la Constitución*, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁰ Aunque, como menciona Fernández Miranda Campoamor, estas medidas de Bismarck fueron precedidas por medidas antisocialistas y antiliberales como la de 1878 que suprimen, entre otras cosas, el derecho de reunión y el derecho de asociación explicando que, según Lamo de Espinosa (LAMO DE ESPINOSA, E., “Estado de bienestar y sociedad de bienestar”, en: *La Democracia Constitucional*, Libro Homenaje al profesor F. Rubio Llorente, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pág. 108) uno de los objetivos del proyecto autoritario de Bismarck era desarmar al socialismo colocándose en su mismo terreno creando, gracias al seguro social, un gran número de personas que disfrutaran de una renta fija que, como consecuencia de ello, tuvieran interés en unir su suerte a la del Imperio. Este tipo de estrategia también sería utilizada posteriormente por los regímenes autoritarios: Mussolini, Salazar, Franco, e incluso, Hitler. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado Social”, *op. cit.*, p.145.

⁶¹ Cfr. ESPINA, A., “Competitividad y economía del bienestar”, en: *Hacienda Pública Española*, I, 1995, pp. 39-40 en FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado Social”, *op. cit.*, p.145.

más tarde y se inicia con la Ley de 24 de julio de 1873, sobre trabajo de los menores, y continuó con una serie de disposiciones referentes a horarios y condiciones de trabajo.

La diferencia que plantean estos nuevos derechos en relación a los clásicos derechos civiles y políticos es que demandan una posición prestacional más activa del Estado a fin de poder alcanzar el pleno disfrute de los mismos. En América se pudo observar en las políticas que dieron respuesta a las consecuencias de la crisis del '29, se adoptaron medidas intervencionistas⁶² enmarcadas en el *New Deal* a partir de 1933. Es así como, a partir de estas luchas y las crecientes demandas sociales de estos sectores, nace el Estado social, que en el mundo anglosajón recibió el nombre de *Welfare State*.

Es momento de realizar aquí una distinción lingüística. La expresión “Estado social de Derecho” es tautológica, ya que si hay alguna realidad que sea “social” son justamente el Estado y el Derecho⁶³. Coincido con Fernández Campoamor cuando afirma que no han de confundirse el Estado de bienestar y el Estado social⁶⁴, conceptos que si bien están íntimamente vinculados pertenecen a categorías científicas diferentes. El primero refiere a un concepto de la ciencia política o la economía, mientras que la concepción de Estado Social de Derecho responde a una estructura estrictamente jurídica, lo que no impide aseverar que son dos conceptos que se encuentran estrechamente vinculados. En efecto, la constitucionalización del Estado social de Derecho no garantiza en modo alguno la existencia de un Estado de Bienestar y, al mismo tiempo, este último es perfectamente posible sin que la constitución lo garantice. No obstante, es imprescindible destacar que, claramente, la inclusión de la cláusula social en el texto constitucional facilita el logro del Estado de bienestar.

Siguiendo a Carmona Cuenca, puede afirmarse que el primer *constitucionalismo social* comienza con la Constitución de México de 1917, en la que se cuestionó el carácter ilimitado de la propiedad privada en el Estado liberal y se consagró su función social como un principio básico de la organización del Estado⁶⁵. Otro de los primeros precedentes es la Constitución de Weimar de 1919, en la que

⁶² Con los importantes aportes realizados en materia económica por John Meynard Keynes: KEYNES, J. M., *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2006.

⁶³ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado Social”, *op. cit.*, p. 139.

⁶⁴ *Ibid.*, p.140 y ss.

⁶⁵ CARPIZO, J., *La Constitución mexicana de 1917*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980 en CARMONA CUENCA, E., *El Estado social de Derecho en la Constitución*, *op. cit.* p. 43.

tampoco se preveía una cláusula explícita pero se reconocían derechos socioeconómicos, tras la victoria de los socialdemócratas y la influencia de Heller⁶⁶. Sin perjuicio de esto, no puede perderse de vista que un paso previo y fundamental en la formación del Estado social de Derecho, es la consagración en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Constitución francesa de 1793 de los derechos a la instrucción, a la asistencia social y al trabajo (arts. 21 y 22⁶⁷).

Finalizada la Primera Guerra Mundial, ante este primer impulso, el reconocimiento de estos derechos en la Unión Soviética y el temor a una generalización de las revoluciones sociales, los constituyentes europeos optaron por reconocer en el texto de sus Constituciones, nuevos derechos de contenido social, junto a los derechos y libertades clásicos.

El concepto teórico de Estado social de Derecho fue primeramente desarrollado por el jurista alemán Herman Heller⁶⁸ quien en 1929 plantea que el Estado de Derecho, tal como era concebido hasta ese momento, era incapaz de garantizar el principio de igualdad legalmente consagrado en los textos constitucionales ya que el legislador no tiene en cuenta las relaciones sociales de poder. El Estado ha de ser el encargado de compensar esas diferencias favoreciendo la igualdad social real a través de la protección de derechos como son el empleo, la educación, la seguridad social, el derecho de las minorías, etc., para favorecer a los más vulnerables. Como se ha visto, estos derechos ya habían aparecido en el contexto político jurídico pero lo novedoso de la teoría de Heller fue la caracterización de una forma de Estado que unió las premisas del Estado de Derecho liberal puramente formalista, con un Estado de Derecho material.

Es así como después de la Primera Guerra Mundial, y de algunas revoluciones y convulsiones sociales, aparece el Estado social sobreponiéndose a la idea de la

⁶⁶ La Constitución de la República Española de 1931 también vendría a reconocer derechos sociales.

⁶⁷ “Artículo 21: Principios de Asistencia y seguridad social

La asistencia social es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia de los ciudadanos desprotegidos, ya sea procurándoles un trabajo, ya sea asegurando los medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajar.

Artículo 22: Principios de necesidad de la educación

La educación es necesidad de todos. La sociedad debe esforzarse al máximo para favorecer el progreso de la razón pública, y poner la educación pública al alcance de todos los ciudadanos”.

⁶⁸ Cfr. HELLER. H., *Rechtsstaat oder Diktatur?*, JCB Mohr, Tübingen, Traducción española: “¿Estado de Derecho o dictadura?”, en: *Escritos Políticos* (seleccionado y prologado por A. López Pina), Alianza, Madrid, 1985.

concepción conservadora del Estado de Derecho⁶⁹. En este sentido, el Estado social de Derecho no niega los postulados básicos del Estado liberal anterior, sino que trata de hacerlos realidad, ya que aunque éste proclamaba la igualdad de los ciudadanos, en la realidad, las diferencias sociales impedían que todos gozaran y accedieran de manera efectiva a esos derechos⁷⁰.

Será en las Constituciones de la Segunda Posguerra en las que se incluirá explícitamente la cláusula de Estado social. La introducción de ésta como concepto jurídico y elemento estructural de la forma política de la Constitución del Estado se reflejará en la Constitución Francesa de 1946, en la Italiana de 1947 y especialmente en la Ley Fundamental de Bonn de 1949⁷¹.

Actualmente, son numerosos los Estados que se auto definen como “sociales”⁷² y algunos países han incorporado los derechos sociales a través de los pactos, convenciones y tratados emanados de organizaciones internacionales (ONU, OEA, etc.).

El Estado social queda configurado entonces, como aquel que incorpora en su ordenamiento jurídico, además de los derechos políticos y civiles, los derechos sociales. El Estado social reinterpreta los principios que dieron cabida al Estado liberal de Derecho, incorporando la idea de que para lograr el efectivo goce de los derechos fundamentales por parte de toda la población, es necesaria una intervención activa del Estado. Esto implica limitar el ejercicio de algunos derechos clásicos como el de propiedad privada o el de empresa, fomentar aquellos que favorecen a los sectores más

⁶⁹ LASKI, H. J., *El Estado Moderno*, Barcelona, Librería Bosch, 1932; MIRKINE- GUETZEVITCH B., *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*, Madrid, 1934; LEÓN DUGUIT, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1926 y GURVITCH, G. L., *Idée du Droit Social*, Paris, Recueil Sirey, 1932 en VILLAR BORDA, L., “Estado de Derecho y Estado social de Derecho”, en: *Revista Derecho del Estado*, número 20, Bogotá, diciembre, 2007, p. 83.

⁷⁰ Ver LUCAS VERDÚ, P., *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Acta Salmanticense, Salamanca, 1955; DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid, 1966; GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977 y ABENDROTH, W., FORSTHOFF E. y DOHERING K., *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986; BUHLER O., *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919. Texto completo y comentarios, historia y juicio crítico*, Labor, Barcelona, 1931 en CARMONA CUENCA, E., *El Estado social de Derecho en la Constitución*, *op. cit.*, p. 17 y ss.

⁷¹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado Social”, *op. cit.*, p.152.

⁷² Ley Fundamental de Bonn de 1949 (arts. 20.1 y 28.1), Bolivia (art. 1 de la Constitución), Colombia (art. 1 de la Constitución), Ecuador (art. 1 de la Constitución), Paraguay (art. 1 de la Constitución), Perú (art. 43 de la Constitución), Venezuela (art. 2 de la Constitución). En España, la cláusula del Estado Social se encuentra incorporada en el art. 1.1 CE y reforzada, fundamentalmente por lo dispuesto en el art. 9.2 CE y en el Capítulo tercero del Título primero. Para profundizar en este tema ver LUCAS VERDÚ, P., *Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, Salamanca, 1955; PECES BARBA, G., *Libertad. Poder, socialismo*, Civitas, Madrid, 1978; DÍAZ, E., *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1966.

vulnerables en las relaciones de producción (como son los derechos de libertad sindical y huelga), una posición activa del Estado para fomentar la igualdad real y, por último, y probablemente uno de los cambios más importantes, implica la inclusión de los derechos económicos y sociales, como son el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la vivienda, a la seguridad social⁷³. Es aquí donde se observa el giro copernicano del rol del Estado, que pasa de ser un mero garante de que los clásicos derechos de libertad e igualdad no se vean vulnerados, a un Estado como primer garante de los derechos sociales. Un Estado que debe tomar la iniciativa para poner en marcha políticas que garanticen el efectivo cumplimiento de estos derechos. No entraré aquí en el debate de la justiciabilidad de los derechos sociales⁷⁴ de prestación porque excede el marco del presente trabajo pero me permito afirmar que la constitucionalización de estos derechos no puede quedarse en una simple declaración de intenciones⁷⁵. Sin perjuicio de los costos económicos de dichas medidas y los argumentos sobre la imposibilidad de llevar adelante políticas de prestación en períodos de crisis económica, ha quedado demostrado que las políticas liberales y la *mano invisible del mercado*⁷⁶ son incapaces de garantizar una distribución equitativa de los recursos. Estas inequidades no sólo generan vulneraciones de derechos en aquellos que las padecen sino que dibuja los cimientos de las inequidades de las

⁷³ En la CE se limita el derecho de libertad de empresa, contratación laboral y derecho de propiedad privada en los arts. 33, 35, 37, 38 y 40.2, entre otros. Se garantiza el derecho de libertad sindical y de huelga en el art. 28. En lo que respecta a la igualdad, la formal se consagra en el art. 14 pero la material también aparece contemplada en el art. 9.2 CE que hace referencia a la obligación de los poderes públicos para promover las condiciones que permitan garantizar la igualdad real y remover los obstáculos a los que puedan enfrentarse para goza efectivamente de ellos así como fomentar la participación activa de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En referencia a la inclusión directa de los derechos sociales ver arts. 27, 35.1, 39.1, 40, 41, 42, 43, 44 CE, entre otros.

⁷⁴ Al respecto ver ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

⁷⁵ En opinión de Rubio Llorente “La cláusula del Estado social, (...) opera más como un criterio de interpretación de la ley que como un factor que incida directamente sobre el modo de producción de ésta o sobre su contenido, pues el cumplimiento de los mandatos constitucionales concretos que, en cierta medida, la desarrollan (especialmente los «Principios rectores de la política social y económica» contenidos en el Título I, Capítulo tercero, de la Constitución) queda entregado a la libertad del legislador. No debe minimizarse, sin embargo, la importancia que por esta vía de su utilización como criterio interpretativo tiene la cláusula del Estado social como factor limitativo de la libertad del legislador. El TC se ha servido de ella no sólo para resolver en favor del principio de la llamada «igualdad dinámica» (que la CE consagra en el artículo 9.2, pero que es sin duda uno de los componentes básicos de la noción de Estado social) algunos litigios en los que se ponían en cuestión normas legales que no se sujetaban por entero al principio de la «igualdad estática», esto es, de la igualdad ante la ley entendida en su forma tradicional, sino incluso para invalidar normas que, afectando a materias concernientes a alguno de los «principios rectores» antes mencionados, no le daban cumplimiento en los términos que el TC entendía necesarios” RUBIO LLORENTE, F., “El procedimiento legislativo en España el lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986.

⁷⁶ SMITH, A., *La Teoría de los Sentimientos Morales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004.

generaciones futuras. Es imprescindible que el Estado garantice la verdadera igualdad de oportunidades y esto es imposible sin políticas sociales activas, eficaces y que se fundamenten en un enfoque de equidad⁷⁷, centrándose en mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población. La simple inclusión de los derechos sociales en el articulado del texto constitucional o la de tratados internacionales no es suficiente para calificar un Estado como “social”.

Retomando las consecuencias que tuvo la aparición del Estado social de Derecho, cabe hacer mención ahora al impacto que generó en la política legislativa y el sistema de fuentes. Este nuevo rol de los poderes públicos en el Estado social de Derecho, en el que dejan de ser meros espectadores para pasar a ser protagonistas de la vida económica y que su intervención social se centra en prestar servicios que permitan garantizar el efectivo disfrute de esos derechos, genera una necesidad de penetrar a través de regulaciones jurídicas la actividad económica, cultural, profesional, educativa, etc. lo que supone una ampliación de las esferas regladas por el poder estatal. Este fenómeno se traduce en una ampliación de la potestad reglamentaria y de la potestad legislativa del ejecutivo.

Esto, como se ha explicado en el apartado anterior, genera una quiebra del clásico principio de división y separación de poderes⁷⁸, entre otras consecuencias⁷⁹. Esta necesidad constante de que el Estado cubra las necesidades sociales ha generado un crecimiento de las funciones del poder ejecutivo (y con ello deberían haber crecido, al mismo ritmo, los controles sobre el mismo) y lo erigió como protagonista entre los poderes estatales. Como se verá en el apartado 1.4 de este capítulo, este nuevo rol y función del poder ejecutivo, allanaron el terreno para que la asunción de potestades legislativas por parte del poder ejecutivo fuera considerada *menos grave*.

A pesar de la voluntad originaria de mantener la “pureza” en el sistema de división de poderes y relegar la función del poder ejecutivo a un rol de ejecución y

⁷⁷ Ver *Approaches to Equity Report*, Equity for Children, The New School, Nueva York, 2013.

⁷⁸ “La presencia de un “poder ejecutivo legislador” erosionará el prestigio del Parlamento y supondrá el desplazamiento del Estado legislador por el Estado administrativo. La administrativización de la función legislativa coincide, además, con la deslegalización de amplios sectores normativos a través de técnicas diferenciadas (delegación legislativa, decretos-ley, etc.) de tal manera que la norma estatal escapa a las fronteras legislativas” GALIANA SAURA, A., “La actividad legislativa en el Estado Social de Derecho”, en: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, número. 2, 1999.

⁷⁹ Cabe destacar las críticas la excesiva producción normativa, hipertrofia normativa existente en nuestros días, la falta de claridad, la inadecuada técnica legislativa pero también con la expansión de las potestades normativas que, junto a un sistema caracterizado por la dispersión normativa y plagado de leyes ómnibus y normas intrusas, vulnera la seguridad jurídica. Ver GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2010.

gestión, “el Gobierno nunca fue en la práctica lo que debía ser, un mero ejecutor”⁸⁰. La dinámica del funcionamiento parlamentario y las crecientes demandas sociales fueron alimentando desde lo fáctico, la necesidad de ampliar constitucionalmente las funciones del poder ejecutivo y flexibilizar los límites primeramente establecidos. Conforme lo expresa García Roca,

“...la antigua concepción liberal de la regla de la separación de poderes no se adecua a las nuevas realidades y fuerzas sociales ni a las gigantescas dimensiones del Estado social contemporáneo y, por ello, se ha agrietado hasta resquebrajarse. Poco se asemeja el ingenuo esquema tripartito de órganos y funciones de los liberales clásicos a la compleja realidad normativa e institucional de la “organización constitucional” a finales del siglo XX. No existe el “equilibrio” entre poderes para impedir el exceso. Una idea –ya se ha dicho– grata al siglo XVIII y a una buena parte del posterior parlamentarismo clásico (así en Redslob), pero hoy superada en provecho de un poder gubernamental que es el centro neurálgico del sistema de dirección política”⁸¹.

Así, la función ejecutiva ha dejado de ser una mera función de hacer para transformarse en una función de dirección. La importancia del poder ejecutivo se ha incrementado notablemente en virtud de las necesidades y demandas sociales y la rapidez con la que se exige que estas sean satisfechas⁸². Esta expansión de las funciones del ejecutivo se ha observado como un fenómeno global tanto en países con sistema parlamentario como presidencialista. De hecho, esto ha determinado que muchos gobiernos hayan sido calificados como autocracias electivas⁸³, democracias delegativas (*delegative democracies*)⁸⁴, neopresidencialismo⁸⁵, “decretismo”⁸⁶ y otros términos que denotan la perversión del sistema de división de poderes y que no ha

⁸⁰ CARMONA CONTRERAS, A. M.; *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 28.

⁸¹ GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de División de Poderes”, *op. cit.*, p. 46. Citado por el autor REDSLOB, R., “Le régime parlementaire en Allemagne”, en: *Revue de Droit Public*, número 40, 1923, pp. 511 y ss.

⁸² Cabe enunciar aquí la regla general básica que domina la relación entre el ejercicio del poder y su contingente control, es decir, que a mayores atribuciones deben corresponder mayores controles, a todo acrecentamiento del poder estatal debe acompañar una vigorización de los mecanismos de control. Ver VANOSSI, J. R., *Teoría Constitucional*, Tomo II, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1976, p. 556.

⁸³ Ver PIZZOLO, C., “Populismo y Rupturas Constitucionales. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, en: *La Ley*, Suplemento Constitucional, número 63, 2007.

⁸⁴ O’DONNELL, G., “Delegative Democracy”, en: *Journal of Democracy*, 5/1:55-69, 1994.

⁸⁵ LOWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, tercera Reimpresión, 1983, p. 131-132, nota al pie número 26.

⁸⁶ “...el gobierno por decreto por encima de los líderes del Congreso, que es endémico y a menudo epidémico en América Latina” SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica. México, 1994, pp. 179-180.

dejado al margen al sistema presidencialista por excelencia, el de Estados Unidos⁸⁷. Mucho han escrito los politólogos respecto de si esto se configura como una tendencia global.

En lo que respecta a los sistemas parlamentarios, siguiendo a Aragón Reyes, puede afirmarse respecto de este curioso fenómeno de “presidencialización” del régimen parlamentario que, si bien es cierto que se percibe un crecimiento de la importancia de los Cancilleres, Primeros Ministros, o Presidentes de Gobierno, hay que ser cautos al afirmar que hay un acercamiento entre los ambos sistemas. La figura del ejecutivo se ha reforzado, pero es necesario estar alerta frente a este fenómeno, ya que la pertenencia del Presidente y la mayoría parlamentaria a un mismo partido político sin el fortalecimiento de los adecuados mecanismos de control aminora las posibilidades de fiscalización del parlamento sobre el gobierno⁸⁸.

A la par de este crecimiento de la importancia del poder ejecutivo se ha producido una transformación en las funciones del poder legislativo, originariamente diseñado como el centro del sistema donde aquellas decisiones que afectaban a la nación debían ser tomadas en virtud de su carácter de órgano representativo y unificador o creador de la “voluntad de la nación”⁸⁹. Esta institución va redibujando su rol originario y se ha transformado, también, en el encargado de controlar que el actuar del Gobierno se condice con la voluntad del pueblo (o al menos no se aleje demasiado de ella). Por lo tanto, actualmente, una de las principales funciones del Parlamento, es la función de control (junto a la de deliberación)⁹⁰. Función a la que corresponde

⁸⁷ FRIEDMAN, L. M., *A history of American law*, Simon and Schuster, 2005, p. 567-568 (“[The twentieth century] has been an age of central, national power.... The main beneficiary of power at the center was not the national Congress, not the Supreme Court, but the national President.”).

⁸⁸ Ver ARAGÓN REYES, M., “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis Comparado”, *op. cit.*, p. 29 y ss..

⁸⁹ El entrecomillado se debe a que uno de los principales problemas de la teoría democrática se origina en la construcción de la “voluntad del pueblo”. La teoría democrática de la representación, en concordancia con la idea del liberalismo político, cuando habla de *pueblo* se refiere a personas con voluntad propia y singular. Sin embargo, estas personas necesitan de la intermediación representativa para crear, a través del derecho, una unidad de decisión con voluntad política coherente y operativa desde la premisa que representa no sólo es hacer presente lo ausente sino sobre todo *crear* al ausente. Ver FERNÁNDEZ-MIRANDA, T; *Estado y Constitución*, Espasa-Calpe, Madrid, 1975, p. 253; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.; *Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento*, Editorial Colex (1º Edición), Madrid, 2003, p. 85.

⁹⁰ Conforme lo expresa Santaolalla López: “El principio de división de poderes y las exigencias democráticas del nuevo Estado explican que el Parlamento asuma la función legislativa. Pues si la ley es expresión de la voluntad general, es lógico que emane del órgano que la representa. Como durante las primeras décadas del constitucionalismo la división de poderes fue estricta, resultaba coherente hablar del Parlamento como poder legislativo o legislativo sin más. Los mismos principios condujeron a la atribución al Parlamento de su segunda función: la financiera o presupuestaria. Pues si la exacción de tributos estaba sujeta al consentimiento por los representantes populares, según señalaba la Declaración

otorgar una trascendencia mayor en virtud de ser el Parlamento el espacio en el cual se le otorga a las minorías la posibilidad de disentir y participar activamente en la toma de decisiones como el sistema democrático lo demanda. Será la posibilidad que se le dé a estas minorías de participar lo que definirá el carácter democrático de un Estado.

1.3 ¿Crisis del parlamentarismo o crisis de los actuales canales de participación democrática?

En los últimos años se ha observado un prolífico debate sobre lo que la doctrina ha venido a denominar como “crisis del parlamentarismo”⁹¹. Sin pretender entrar aquí en profundidad en dicho debate, sí que corresponde hacer alusión a los principales argumentos en torno a él. Mencionarlos es importante, sobre todo porque una de las que han sido expuestas como principales consecuencias es la traslación de la organización del poder del Estado de la tradicional división de poderes a la dicotomía de mayoría-minoría. Esto repercute de manera decisiva en el sistema de controles entre poderes, lo que resulta fundamental para el análisis que en este trabajo

de los derechos del hombre y del ciudadano, el corolario era su atribución al órgano que integra a estos últimos. En todo caso, la condición representativa del titular de la soberanía y la titularidad de estas dos funciones aseguran la supremacía del Parlamento frente a los poderes ejecutivo y judicial, los cuales, por su origen y la índole de sus funciones, quedan reducidos a la ejecución de las leyes del primero. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX se produce una evolución que va a alterar sensiblemente este panorama. Por un lado, el desarrollo de la forma de gobierno parlamentario hace que se difuminen las funciones que corresponden al Gobierno y al Parlamento: el primero absorbe cada vez más la iniciativa legislativa y domina todo el proceso para la aprobación de las leyes por el segundo, lo que se acentúa en el caso de los presupuestos de ingresos y gastos. En este resultado influye decisivamente el hecho de que la mayoría de los representantes depende del Gobierno a través de la disciplina de partido. Por contra, el Parlamento interviene decisivamente en la formación y cese del Gobierno, lo que le permite controlar y, de este modo, participar en alguna medida en su actividad. Es así como se desarrolla la tercera función de los parlamentos contemporáneos: la de control del poder ejecutivo”. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 2014, p. 66.

⁹¹ Aunque no es un tema nuevo ya que se remonta a 1967 con la obra de Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire*. Ver CHANDERNAGOR, A., *Un parlement pour quoi faire*, Gallimard, Paris, 1967. En el contexto español se han referido a este tema GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, en: *Cuadernos de Derecho Público*, número 18, enero-abril. 2003, p. 192-205 y “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, en *Teoría y realidad constitucional*, 2015, número 36, p. 172; RAMÍREZ, M., “Problemática actual del Parlamento”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 87, 1995, p. 53-79; GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”, en: *Cuadernos de Derecho Público*, número 1, 1997, pp. 77-100; AGUILÓ LUCIÀ, L., “El Parlamento en el umbral del siglo xxi”, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número 4 extraordinario, 1997, pp. 15-38 y TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

se realiza sobre el control parlamentario de las potestades legislativas de urgencia del gobierno.

En términos generales, cuando se hace referencia a la crisis del parlamentarismo, se afirma que ésta se origina en la pérdida de preeminencia del parlamento en relación con los demás poderes del Estado, especialmente con el ejecutivo, y en relación, también, con elementos no institucionales del sistema, principalmente con los partidos políticos y la dinámica generada por los mismos⁹².

En primer lugar, y como ya se ha comentado, las funciones que originalmente eran atribuidas a cada uno de los poderes se han ido desdibujando. Conforme lo expresa García Morillo, es posible que esa estructura tripartita respondiera de manera adecuada a las características de la época en la que fue ideada (siglo XVIII, como se ha visto en el apartado 1.1) pero, de esos tres poderes, sólo el ejecutivo ha sabido adaptarse a las circunstancias cambiantes de forma que se pueda calificar su actual configuración como “ajustada a las demandas sociales”. El poder legislativo y, sobre todo, el judicial han sido incapaces de cambiar al ritmo que se les ha exigido⁹³. Sin embargo, creo que si bien es cierto que el poder ejecutivo ha expandido sus funciones y reacciona con más agilidad, el modo en el que éste ha sido ejercido tampoco contenta a la ciudadanía, como se verá más adelante. Creo que la crisis del parlamentarismo ha de ser evaluada en el contexto de una crisis más amplia que afecta a nuestros sistemas políticos, tal como los conocemos.

El sistema parlamentario ha ido evolucionando. El primer modelo de referencia es lo que algunos denominaron posteriormente parlamentarismo salvaje, cuyos ejemplos más característicos son la III República francesa, la República de Weimar y, en parte, la Restauración y la II República españolas. Este modelo estaba caracterizado por “la soberanía del Parlamento, la ausencia de organizaciones políticas capaces de alcanzar una mayoría estable, la indisciplina interna de la mayor parte de las organizaciones políticas y la absoluta supeditación del ejecutivo al legislativo”⁹⁴. Estas circunstancias derivaron en una crónica inestabilidad política. Sin perjuicio de las demás circunstancias políticas y sociales que acontecían en esos momentos, es posible afirmar que los parlamentos no fueron capaces de erigirse como el centro neurálgico

⁹² GARCÍA MORILLO, J., “Mitos y realidades del parlamentarismo”, en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 9, 1991, p. 115.

⁹³ GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”, en: *Cuadernos de Derecho Público*, número 1, 1997, pp. 77-100

⁹⁴ *Ibid.* p. 120.

de canalización de los debates políticos y la búsqueda de posiciones consensuadas para lograr la estabilidad política.

Como consecuencia, tras la Segunda Guerra Mundial, los sistemas parlamentarios atravesaron lo que se vino a denominar “racionalización”, cuyo principal objetivo era asegurar la estabilidad gubernamental. Este parlamentarismo racionalizado⁹⁵ intentó adaptar el sistema al nuevo rol de los partidos políticos con el objeto de asegurar la gobernabilidad y evitar los “vacíos políticos”⁹⁶. Para ello, se regularon minuciosamente los instrumentos de control parlamentario del Gobierno y los mecanismos de exigencias de la responsabilidad política del ejecutivo. Sin embargo, como señala Lowenstein, por esta “estabilidad del gabinete se ha pagado, de hecho, un alto precio: el proceso democrático ha sido, en parte, paralizado; la mayoría parlamentaria se somete sin protesta al gobierno; la opinión pública no tiene en absoluto influencia sobre la mayoría gubernamental (...) y todavía menos influencia en el gobierno, protegido de la posible destitución por la dificultad de encontrar un sucesor”⁹⁷.

El parlamentarismo racionalizado fue el primer paso para lo que algunos denominaron un “parlamentarismo estructurado”⁹⁸ que ha servido para estructurar los procedimientos pero que tampoco ha servido para adaptar las Cámaras a las necesidades actuales⁹⁹.

Me resulta muy tentador, especialmente desde una perspectiva teórica, adoptar una posición de “ideología parlamentarista”, entendiendo que la situación actual de los parlamentos supone una desviación, incluso una degradación respecto de la situación

⁹⁵ Que fue consagrado por Mirkiné Guetzevitch y cuyo ejemplo por antonomasia es la Ley Fundamental de Bonn. Ver MIRKINE GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, *op. cit.*, citado en GARCÍA MORILLO, J., “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *op. cit.*, pp. 120.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 120.

⁹⁷ LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, pp. 114-115.

⁹⁸ Este se caracteriza por (además de los objetivos y funciones planteados por el parlamentarismo racionalizado) ir un poco más allá y organizar «ad intra» la vida parlamentaria y racionalizar «ad extra» la actividad parlamentaria en sus relaciones con el poder ejecutivo. Su objetivo es organizar y racionalizar toda la vida parlamentaria para que la Cámara sea un fiel reflejo de la actividad política. Por ello, no se limitará a regular las relaciones del control del Parlamento sobre el Gobierno y la exigencia de responsabilidad política, sino que también se extenderá a la función legislativa, a la presupuestaria y a los debates que se generen en todos los ámbitos. PARODI, Jean-Luc; *Les fonctions du Parlement dans les Démocraties occidentales contemporaines*, Ed. Fondation National des Sciences Politiques, París, 1966-67. En España, la expresión ha sido utilizada y explicada por LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo (en Prensa)*, 1991; y MOLAS, I., “La Oposición en el Parlamentarismo mayoritario”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 2, enero-abril, 1989, pp. 47-64 en GARCÍA MORILLO, J., “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *op. cit.* p. 121.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 120 y ss.

ideal en la que los parlamentos funcionaban anteriormente (caracterizados por la autonomía de los parlamentarios/as, no determinados por la existencia y monopolio de los partidos políticos, en los que el parlamento poseía el protagonismo legislativo y ejercía con carácter ilimitado el control sobre el gobierno). Sin embargo, coincido con López Guerra y Solé Tura cuando afirman que no ha habido una “época dorada” del parlamentarismo en España y posiblemente en ningún otro contexto¹⁰⁰.

Coincido con el primer autor también en que ha de matizarse la recurrente alusión a la *crisis del parlamentarismo*. Si bien es cierto que la institución está sometida a fuertes críticas y que, como se verá a continuación, éstas no están exentas de fundamento, también es necesario destacar que no han surgido hasta ahora, de manera seria, nuevos modelos alternativos¹⁰¹.

Por otra parte, creo que no resulta adecuado hacer referencia a la crisis del parlamentarismo, ya que las críticas que se realizan no son exclusivas de este tipo de sistema de gobierno, son exactamente las mismas que se realizan a los sistemas presidencialistas. La única diferencia que no podría soslayarse es la que se refiere a la falta de independencia entre poder ejecutivo y legislativo en los sistemas parlamentarios al responder, generalmente, ambos poderes al partido mayoritario lo que genera más inconvenientes.

De todas formas, es imposible negar que, así como en otras ocasiones habrá tenido que sobreponerse a otras críticas y obstáculos, el parlamentarismo actual no está exento de las críticas de la sociedad civil y que presenta algunas deficiencias en su funcionamiento que han de ser mejoradas para poder mantener la salud democrática del sistema. Por lo tanto, si, como señala uno de los citados autores, por crisis nos referimos a la acepción etimológica de la palabra, de continua creación y renovación, ha de afirmarse que, efectivamente, el sistema está en crisis y ha de adaptarse a las demandas de la nueva realidad social¹⁰². En efecto, que la pretendida crisis no sea tanta como para dar por tierra con el sistema, no implica que el sistema no presente problemas graves que han de ser solucionados.

¹⁰⁰ LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro”, en: *El Parlamento del Siglo XXI - VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 31 y FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R.; RUBIO LLORENTE F.; SOLÉ TURA, J., “El futuro de la Institución Parlamentaria”; en: GARRORENA MORALES, A. (ed. lit.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, p. 379.

¹⁰¹ LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro”, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰² *Ibid.*, p. 32.

La sensación de que el sistema parlamentario se enfrenta a una crisis está influenciada por algunos síntomas observables en la realidad cotidiana de los sistemas parlamentarios de gobierno. En términos generales podría afirmarse que los principales argumentos a los que se hace referencia cuando se habla de la crisis del parlamentarismo son: la imposibilidad del parlamento de dar respuesta normativa a las necesidades de la vida actual convirtiéndose el ejecutivo en el actor hegemónico de la actividad legislativa; la pérdida de control del parlamento sobre el ejecutivo, principalmente ocasionada por el estado de partidos en el que el partido mayoritario dirige ambos poderes y, finalmente, la falta de confianza y el descreimiento por parte de la sociedad en los políticos, el sistema político, los partidos, etc.

Teniendo en cuenta esto, podría afirmarse que las dos primeras responden a un plano más jurídico o estructural del sistema, directamente relacionado con los cambios acaecidos en la organización funcional del Estado¹⁰³ en la que no se ha logrado restablecer el equilibrio de los poderes y otra, diferenciada, pero probablemente ocasionada por esta falta de adecuación a la realidad social, que se refiere a la percepción que la sociedad tiene del sistema.

En referencia a la pérdida de protagonismo del parlamento en el ejercicio de la función legislativa, Sartori ya había llegado a denunciar que el parlamento sufría un *surménage crónico* en virtud de su incapacidad de hacer frente a la producción legislativa con la celeridad necesaria con sus medios materiales y personales, con sus inveteradas pautas de comportamiento y con sus anticuados métodos de trabajo¹⁰⁴. A modo de ejemplo, García Escudero refiriéndose al caso español afirma como “la reciente y prolongada crisis económica nos ha aportado una muestra clara de la supuesta incapacidad del Parlamento para regir con mano firme y rápida los destinos económicos del país en una era de globalización: el gobierno por decreto-ley”. Ejemplifica dicha afirmación destacando la escasa actividad y reacción legislativa del Parlamento frente a la del poder ejecutivo durante dicha crisis en la que se aprobaron 29 decretos-leyes en 2012, 17 en 2013 y 2014, 11 en 2015 hasta la disolución de las cámaras, frente a 17 leyes ordinarias y 8 orgánicas en 2012, 27 y 9 en 2013, 36 y 8 en

¹⁰³ Ver apartado anterior.

¹⁰⁴ SARTORI, G., “L’avenir des Parlements”, en : *Bulletin SEDEIS*, número 74, 1964, pág. 31 en GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”, *Cuadernos de Derecho Público*, número 1, 1997, p. 80 y también por GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *Teoría y realidad constitucional*, 2015, número 36, p. 181.

2014, 47 y 16 en 2015”¹⁰⁵. Como se verá en el capítulo 3 de este trabajo, la expansión y proactividad del poder ejecutivo se observa en otras muchas materias y, específicamente, en la expansión de las funciones legislativas del poder ejecutivo.

En este sentido, se ha aseverado que el parlamento es ácrono, por actuar fuera del tiempo legislativo, del tiempo de control, básicamente, del tiempo político, lo que se traduce en una paulatina pérdida de su rol central dentro del sistema político¹⁰⁶.

No hay que olvidar que, más allá de la función de representación, el parlamento garantiza, a través del procedimiento legislativo, la deliberación y la publicidad, que son elementos inherentes al procedimiento legislativo¹⁰⁷. A este respecto, cabe destacar el fenómeno que ha generado la introducción de los medios de comunicación en la labor parlamentaria. Si bien es cierto que sería demasiado optimista pensar que en la actualidad algún legislador cambia de opinión durante el debate parlamentario, la publicidad es una de las características propias del un sistema parlamentario democrático. Y esto es así porque, como se explicará más adelante, el debate parlamentario no está sólo pensado para tener efectos dentro de las Cámaras sino también para generar un efecto fuera de ellas, un impacto sobre la opinión pública¹⁰⁸.

En la división clásica de poderes, una de las principales funciones del Parlamento, era la difusión pública de la actividad política; según Crick, el parlamento operaba, “como el tono y el amplificador de un sistema de comunicación”¹⁰⁹. Sin embargo, en la actualidad, el parlamento es más un escenario en el que los partidos exponen sus posturas ya adoptadas y negociadas para ser expuestas en los medios de

¹⁰⁵ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *op. cit.*, pág. 181.

¹⁰⁶ GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”, *op. cit.*, pág. 79-80 ss.

¹⁰⁷ Elementos característicos del Parlamento democrático desde su proclamación en la Constitución francesa de 1791: “las deliberaciones del Cuerpo legislativo serán públicas y las actas de las sesiones se imprimirán”. En España, este principio de publicidad se cristalizará en el art 126 de la Constitución de Cádiz “Las sesiones de las Cortes serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta” y se mantiene en el art. 80 de la actual Constitución haciendo referencia a las sesiones plenarias. En este sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 136/1989 expresaba que “La publicidad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados”. Aunque como ya se ha mencionado, en la actualidad debido al estado de partidos esta deliberación pública no es tal sino que los grupos parlamentarios llevan su negociación de manera extraparlamentaria. Ver GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *op. cit.*, p. 194.

¹⁰⁸ Micelli ya afirmaba que la publicidad, y no otra cosa, era lo que confería fuerza a las preguntas e interpellaciones. MICELLI, V., *Il diritto d'interpellanza*, S.E.L., Milán, 1908, p. 5 en GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”, *op. cit.*, p. 82.

¹⁰⁹ CRICK, B., *The reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1968, p. 82 en GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”, *op. cit.*, p. 82.

comunicación. Así, el parlamento se transforma en el lugar en el que las posiciones ya pactadas extra parlamentariamente se ponen en escena. Al mismo tiempo, es en los medios de comunicación, donde el debate político genera más impacto sobre la opinión pública. Si bien esta inversión del *locus* del debate político es argumentada como un defecto ocasionado por la permisión del acceso de los periodistas a los parlamentos ¹¹⁰, no creo que la exclusión de los mismos solucionara este inconveniente. El parlamento deberá buscar métodos alternativos que garanticen la deliberación pero en modo alguno puede la publicidad de los debates parlamentarios ser limitada.

Puede afirmarse, entonces, que, si bien actualmente el parlamento no cumple una función protagónica en el sistema de gobierno, cumple la función de “institucionalizar el tratamiento parlamentario, confiere seriedad, viabilidad, verosimilitud y hasta la razonabilidad que se espera de las instituciones democráticas a propuestas o afirmaciones de las que cabe desconfiar, y de las que en efecto se desconfiaría si no fuese porque son debatidas en la institución representativa por excelencia”¹¹¹.

Por otra parte, como se mencionó al principio de este apartado, otra de las modificaciones sustanciales en el sistema político ha sido el traspaso de la función de control entre poderes al de control mayorías-minorías. En palabras de De Vergottini:

“El control político realizado por el legislativo en relación al ejecutivo era considerado como requisito del gobierno moderado, y, según una plausible interpretación del pensamiento de Montesquieu, la atribución diferenciada de poderes a los dos órganos habría tenido que resultar en un equilibrio vinculado a un mecanismo de recíprocas limitaciones o incluso constituir el fundamento de relaciones de oposición entre ambos órganos, por lo que «separación habría significado oposición». El conocido desdoblamiento sucesivo del ejecutivo entre soberano y gobierno y la vinculación fiduciaria de este último al sector mayoritario del parlamento han modificado los términos de la contraposición entre función de gobierno y función de oposición: esta última se ha convertido en función de un único sector, minoritario, del parlamento, mientras que el sector mayoritario, que actúa en estrecha relación con el gobierno, es cotitular de la función de orientación”¹¹².

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 83 y 84.

¹¹¹ *Ibid.* p. 86.

¹¹² DE VERGOTTINI, G., “La forma de gobierno de oposición garantizada”, en: *Revista de estudios políticos*, 1979, número 9, p. 10.

Este fenómeno se vio claramente agravado por el surgimiento de lo que se ha venido a denominar como el Estado de partidos¹¹³, donde las dinámicas de gobierno han pasado a estar más relacionadas con la existencia y distribución del poder en partidos mayoritarios y minorías que con la distribución del poder en órganos diferenciados¹¹⁴. En palabras de García Pelayo, nos encontramos frente un Estado en el que:

“las decisiones y acciones de un partido o de unos partidos llevadas a cabo del marco de la organología estatal se imputan jurídicamente al Estado, aunque políticamente sean imputables a la «mayoría parlamentaria» o al «partido en el poder» (...) Los órganos políticos del Estado son ocupados por conjuntos de personas integradas en otras organizaciones, a cuyos criterios y disciplina están sometidas, produciéndose, de este modo, la transustancialización de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado”¹¹⁵.

Es este el tema en el que creo que este trabajo debe centrar la atención. Bien sabido es que el sistema de partidos, conjuntamente con el sistema electoral, tiene una influencia directa en la vida política de un Estado¹¹⁶ pero, en este caso, es imprescindible resaltar el cambio que se genera cuando el sistema formal de pesos y contrapesos diseñado en la división de poderes se ve eclipsado por la pertenencia de dos órganos a una mayoría política. De este modo, el control ya no estará basado en la relación entre Gobierno y Parlamento sino en la que se establezca entre la mayoría (Gobierno más mayoría parlamentaria) y las minorías¹¹⁷.

¹¹³ Para un análisis previo y más profundo sobre el funcionamiento de los partidos y su influencia en el sistema democrático ver MICHELS, R., *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Ed. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983.

¹¹⁴ Para un análisis mas profundo de esta evolución ver MANIN, Bernard; *Los Principios del Gobierno Representativo*; *op. cit.*, pág. 237 a 286.

¹¹⁵ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 87-88.

¹¹⁶ Ver DUVERGER, M., “Influencia de los sistemas Electorales en la vida política”; en: BATLLE, Albert (Recop), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ed. Planeta, Barcelona, 2014, p. 38 a 76.

¹¹⁷ “1.º más allá de la independencia formal, entre ambos órganos (Gobierno-Parlamento), hay una dependencia común de un centro decisorio localizado en un partido o en una coalición de partidos; 2.º con ello se relativiza la división horizontal de poderes tácita o expresamente establecida por la Constitución, pues, en resumidas cuentas, el Parlamento y el Gobierno parecen convertirse en subestructuras de operacionalización de decisiones del programa de un o de unos partidos; 3.º la división tradicional de poderes queda sustituida en este punto por la existente entre Gobierno - mayoría parlamentaria de un lado y oposición (minoría) parlamentaria de otro. GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, *op. cit.*, p. 113-114.

Así, el Estado de partidos y la disciplina partidaria¹¹⁸ modifican el diseño orgánico del sistema de división de poderes ya que las relaciones entre los órganos constitucionales no van a estar sólo delimitadas por las funciones atribuidas por la Constitución a cada uno de ellos, sino que se verán condicionadas por el partido político al que pertenezcan los miembros de cada uno de estos órganos. En el caso que aquí se analiza, el hecho de que Parlamento y Gobierno respondan al mismo partido político, traslada el análisis de la relación Parlamento-Gobierno al de la de mayoría-minorías¹¹⁹. Asimismo, el Estado de partidos se ve agravado en el sistema español por la falta de libertad de los parlamentarios, esto es, por la disciplina partidaria. En este sentido, se puede citar a Rubio Llorente para quien el Parlamento ya no es hoy el cuerpo ideal integrado por representantes individuales que actúan con plena libertad sin estar sujetos a un mandato imperativo, sino que se encuentra conformado por grupos que imponen su voluntad a los miembros¹²⁰.

En este sentido, debe entenderse que “la división de poderes no se produce entre parlamento y gobierno ni entre poder ejecutivo y poder legislativo, porque en el parlamentarismo mayoritario la mayoría parlamentaria es al mismo tiempo el Gobierno, gracias al partido político que unifica las decisiones de ambas instituciones”¹²¹. De lo expuesto no debe concluirse que las funciones de gobierno y parlamento hayan de confundirse o que estos órganos pierdan las que constitucionalmente le son asignadas sino, por el contrario, que las relaciones entre estos y la eficacia de los controles que se ejerzan entre sí, han de estar diseñadas en función de esta relación mayoría-minoría. Los controles no pueden estar diseñados

¹¹⁸ “...en el Estado de partidos ese diputado está sometido a la disciplina del partido al que pertenece y, en realidad, representa. El instrumento será la indicación de voto proveniente del grupo parlamentario (...) Lo cierto es que, con mayor o menor carácter férreo, la disciplina de voto condiciona, liga la teóricamente libre decisión del diputado. Precisamente es la figura del jefe del grupo parlamentario la llamada a indicar el sentido en que todos sus miembros han de votar ante cualquier tema parlamentario. Desde el veredicto sobre una moción de censura hasta la votación final de una ley, sin olvidar el importante trámite de las enmiendas o las propuestas de nombramientos. Todo está previamente atado” RAMÍREZ, M.; “Problemática actual del Parlamento”, *Revista de Estudios Políticos*, número 87, 1995, pág. 70.

¹¹⁹ Cabe destacar que no existe un reconocimiento constitucional del concepto de mayoría y minoría sino que se realizan referencias genéricas sobre los requisitos y exigencias para la formación de la voluntad parlamentaria que expresan el pluralismo político. El art. 6 refiere a los partidos políticos que expresan el pluralismo político y el art. 20.3 refiere a los grupos políticos significativos, el 99.1 a los grupos políticos con representación parlamentaria. Ver GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel; *Mayoría, minoría y control parlamentario*; *Problemas actuales del control Parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid 1997, p. 202.

¹²⁰ RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 100, 2014, pág. 138.

¹²¹ MOLAS, I., “La oposición Parlamentaria en el Siglo XXI”; *op. cit.*, p. 67.

exclusivamente en virtud de una simple división funcional ya que está claro que la disciplina partidaria junto con el Estado de partidos ha venido a alterar las relaciones de poder que diseñan el sistema político real actual¹²².

Siguiendo a De Vergottini, puede afirmarse que “en la actual configuración del principio de separación de poderes, la máxima garantía que ofrecía el control del legislativo sobre el ejecutivo se ha transformado en la que asegura el control que ejercen las minorías de oposición sobre la mayoría”¹²³. Por lo tanto, lo que habrá que evaluar para analizar el grado de democracia con el que funciona un Estado ya no será solamente el grado de respeto que haya entre los distintos poderes del Estado, sino el tipo de relaciones que se configuren entre los partidos mayoritarios y los minoritarios y, entre otras cosas, el lugar que se les atribuya a estos últimos en la participación de la construcción y reforma constante del sistema normativo que, en última instancia, es la base jurídica del Estado.

Para entender esto, sólo basta un simple ejemplo, en el sistema parlamentario existen muchas posibilidades de que el Presidente del Gobierno pertenezca al partido que tiene mayoría en el Parlamento, por lo tanto, poder ejecutivo y parlamento estarán orientados a realizar acciones y tomar medidas tendientes a alcanzar los mismos objetivos ya que, al pertenecer al mismo partido, tienen intereses y objetivos comunes. Aquí, sin perjuicio de que cada uno de los poderes constitucionalmente configurados (ejecutivo y legislativo) se mantenga dentro de sus límites, nos enfrentamos al dilema de que ambos poderes están defendiendo al mismo sector social o los mismos

¹²² Ver SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Control Parlamentario y minorías”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 88, abril-junio, 1995, pp. 223 -226; RAMÍREZ, M., “Problemática Actual del Parlamento”, *op. cit.*, pág. 65 y ss. Conforme lo expresa Aragón Reyes “la actual erosión de la legitimidad parlamentaria con el consiguiente distanciamiento entre representantes y representados es consecuencia de muy diversos factores, pero entre ellos y principalmente de los excesos del llamado «Estado de partidos» y de los defectos del control parlamentario del Gobierno. Es cierto que en el presente (...) son los partidos y no los parlamentarios individuales los protagonistas por excelencia de la actividad de las Cámaras y que la disciplina de partido ha hecho que sea el Gobierno el que dirija a su mayoría parlamentaria, convirtiéndose la voluntad del Parlamento en un reflejo de la voluntad del propio poder ejecutivo”. Cabe destacar que el autor advierte que no se debe a ello la atonía de las Cámaras sino a otros factores como son la existencia de unos partidos excesivamente burocratizados, con escasa democracia interna y la poca libertad de sus miembros. ARAGÓN REYES, M.; “Parlamentarismo y Antiparlamentarismo en el primer tercio del Siglo XX: La proyección actual de aquella polémica”, *op. cit.*, p. 63. Y, siguiendo a García Roca puede afirmarse entonces que “El papel de los partidos políticos tiende a vaciar de contenido las competencias de la dirección política de los órganos constitucionales y a relativizar las divisiones de poderes orgánicas; es inevitable. Mas deberíamos esforzarnos en construir ciertas reglas, por difícil que resulte, de “división de poderes entre partidos y Estado”. GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de División de Poderes”, *op. cit.*, p. 69.

¹²³ DE VERGOTTINI, G., “La función de control en los parlamentos de fin de siglo” (traducción de Pablo Lucas Murillo de la Cueva), en: *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 47.

intereses¹²⁴. En el sistema parlamentario, al estar en manos del mismo partido político poder ejecutivo y poder legislativo, lo que cabe reforzar son los mecanismos de participación y control de las minorías. En este sentido se han realizado diversas propuestas entre las que podemos destacar las de conceder a los líderes de la oposición la facultad de intervenir en los debates en cualquier momento, que los presupuestos de las asambleas prevean partidas específicas para financiar las tareas de la oposición, que los términos oposición, líderes de la oposición, grupos de oposición y derechos de la oposición figuren en los reglamentos de las cámaras, entre otras¹²⁵.

De todas formas, sin perjuicio de las modificaciones ocasionadas en la distribución funcional del Estado, cabe advertir que el Estado de Derecho siempre contará con el control jurisdiccional¹²⁶. Por lo tanto, en este sentido, en esta nueva dialéctica de mayorías-minorías, también será interesante evaluar el papel que los órganos de justicia constitucional han ofrecido sobre la definición y determinación de la función de la oposición legislativa y la configuración del *estatuto* de la oposición y del *status* jurídico que se le ha de reconocer en el sistema constitucional. La función de control que realiza la minoría a través de la justicia constitucional a *nivel horizontal* se refuerza a través del reconocimiento a las asambleas representativas o fracciones de

¹²⁴ Como bien explica García Roca: “Los dualismos orgánicos – Parlamento, Gobierno- se ven habitualmente integrados – y a veces desconocidos- por el flujo continuo que supone la presencia de una misma mayoría parlamentaria o de gobierno en ambos órganos. La dinámica monista de la mayoría amortigua considerablemente un diseño orgánico demasiado estático o mecanicista de la división de poderes”. Ver GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de División de Poderes”, *op. cit.*, pág. 63.

¹²⁵ SCHNEIDER, J. P.; “El régimen parlamentario”, en: *Manual de Derecho Constitucional*, 2 edición Madrid, 2001 en ASENSI SABATER, J., “El futuro de las funciones del Parlamento”, en: *El Parlamento del Siglo XXI - VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 65.

¹²⁶ “el Parlamento y el Gobierno no son fácilmente distinguibles ni en cuanto al ámbito real y efectivo de sus atribuciones —que dejan de tener la nítida diferenciación que poseían en el modelo de Montesquieu— ni en cuanto a las fuerzas políticas que representan, ya que ambos están bajo el control de los partidos políticos, relación que no sólo se acentúa, sino que se fortalece institucionalmente en los regímenes parlamentarios, dado que los miembros del Gobierno y de la mayoría parlamentaria pertenecen necesariamente al mismo partido o coalición de partidos, en cuyas instancias superiores se asienta, quizá, la decisión última sobre las líneas políticas a seguir por el Estado” por lo tanto, el Estado de partidos sólo viene a empeorar esta condición del sistema parlamentario español. Ambos, en todo caso, tienen en común ser poderes políticos frente a los que se contraponen el poder judicial, muy especialmente en su función de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los poderes políticos. Así pues, la división capital es la existente entre los poderes de decisión política y el poder fiscalizador de la juridicidad de tales decisiones. A nuestro juicio, esta reducción de la trinidad a la dualidad es certera (en un nivel superior de análisis) desde el punto de vista politológico o de la Teoría del Estado, pero no lo es tanto o, por lo menos, no lo es sin las debidas matizaciones, desde el riguroso punto de vista jurídico, pues, cualquiera que sea el *substratum* real del Parlamento y del Gobierno, lo cierto es que se configuran constitucionalmente como órganos distintos con competencias distintas, y lo significativo desde el punto de vista jurídico-constitucional no son los poderes políticos reales, sino las competencias formalmente configuradas” GARCÍA PELAYO, M., “La división de poderes y su control jurisdiccional”, *op. cit.*, p. 12.

las mismas para someter las normas jurídicas al control de la justicia constitucional (lo que también se ve reforzado por el reconocimiento para dicho reclamo a los entes autónomos territoriales)¹²⁷.

Por otra parte, y como he mencionado al inicio de este apartado, la falta de confianza de la sociedad y el descreimiento en los políticos y el sistema ha sido otro de los argumentos para aseverar que el sistema está en crisis. Los continuos casos de corrupción, la lentitud (y parcialidad según algunos) con la que la justicia actúa en los mismos, la falta de respuesta a las demandas sociales, han alimentado esta sensación de insatisfacción en la sociedad civil. Esta afirmación plantea cuestionamientos no sólo para el sistema sino para quienes son parte del sistema, los políticos.

Conforme los datos obtenidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), los estudios de opinión pública en España de los últimos años muestran que uno de cada cuatro ciudadanos entiende que la clase política es el principal problema político del país y, además, para uno de cada dos españoles quienes gobiernan desempeñan mal o muy mal su función política¹²⁸.

En el siguiente gráfico puede observarse como la confianza política, la percepción sobre la situación actual y las expectativas decrece en los últimos años¹²⁹:

¹²⁷ DE VERGOTTINI, G., “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, *op. cit.*, p. 31-32.

¹²⁸ Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio Número 2.951 del 2012 y Estudio 2.909 del 2011 en JIMÉNEZ DÍAZ, J.F., “Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España”; en: *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, número 15, pp. 125-141.

¹²⁹ Datos y gráfico obtenido de la pagina oficial del CIS (<http://www.cis.es>) Consultado el 24 de febrero de 2017. Cabe destacar que las preguntas a las que responde las personas consultadas para la elaboración de esta encuesta son: 1) “Refiriéndonos ahora a la situación política general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?” y 2) Y, ¿cree Ud. que dentro de un año la situación política del país será mejor, igual o peor que ahora?. Consultar metodología de los barómetros en: http://www.cis.es/opencms/ES/11_barometros/metodologia.html.

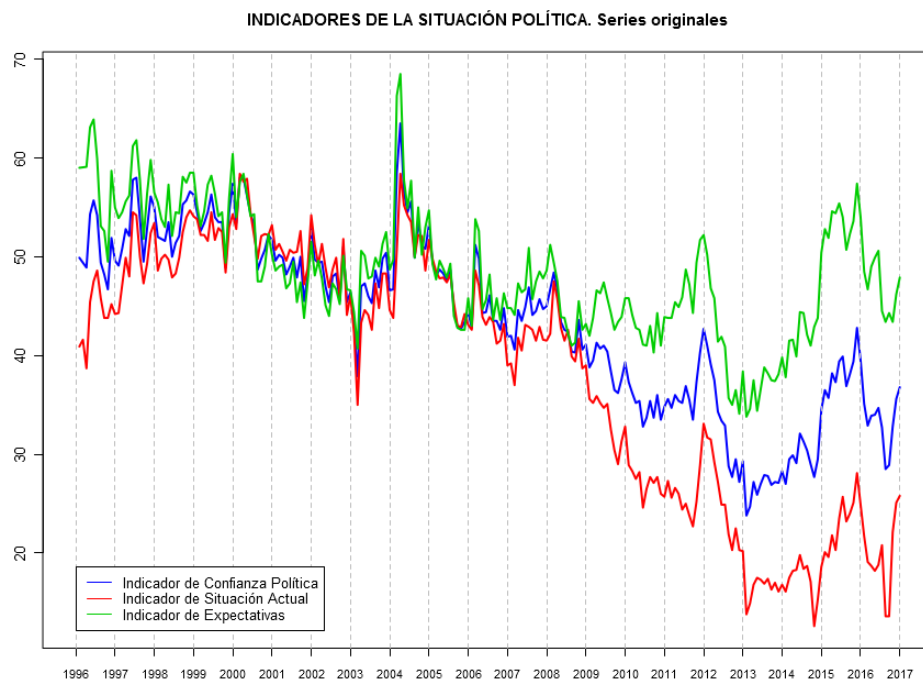


Gráfico 1: Indicadores de la situación política (Fuente: CIS).

En el mismo sentido, el siguiente gráfico indica las tendencias en las precepciones de la sociedad sobre el sistema de gobierno y la relación entre Gobierno y oposición¹³⁰.

¹³⁰ Cabe destacar que, según la metodología utilizada por el CIS, las preguntas que se realizan en la encuesta están basadas en un sistema parlamentario bipartidista que sólo tiene en cuenta a PP y PSOE y deja fuera a las minorías que han ganado mucho peso en las últimas elecciones representadas por partidos políticos de Podemos y Ciudadanos. Las preguntas son: 1) En su conjunto, ¿cómo calificaría Ud. la gestión que está haciendo el gobierno del PSOE: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?, 2) En su conjunto, ¿cómo calificaría Ud. la gestión que está haciendo el gobierno del PP: muy buena, buena, regular, mala o muy mala? 3) En general, ¿cómo calificaría Ud. la actuación política que está teniendo el PSOE en la oposición: muy buena, buena, regular, mala o muy mala? 4) En general, ¿cómo calificaría Ud. la actuación política que está teniendo el PP en la oposición: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?. El Barómetro se ha realizado el primer mes de cada trimestre desde 1996 realizando las preguntas P1 y P4 ó P2 y P3 alternativamente, dependiendo de cuál es el partido en el gobierno y cual es el primer partido de la oposición. A partir de estas preguntas, se construyen, en primer lugar, las series de Valoración de la Labor del Gobierno y Valoración de la labor del Primer Partido de la Oposición sin más que intercalar las preguntas P1 y P2 por un lado, y P3 y P4 por el otro, respectivamente (evalúan el comportamiento del gobierno y la oposición, independientemente del partido al que pertenezcan sus miembros). <http://www.cis.es>

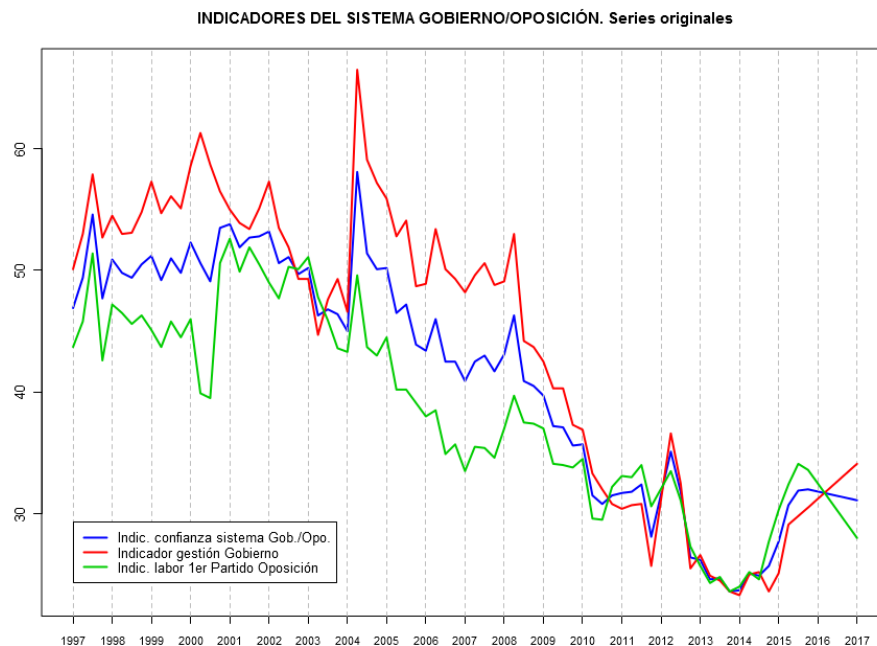


Gráfico 2: Indicadores del Sistema Gobierno/Oposición (Fuente CIS).

Como puede observarse, la percepción de los ciudadanos sobre la confianza del sistema Gobierno-oposición, la gestión del Gobierno y la labor del primer partido de la oposición, también es cada vez peor con una leve alza en el último año¹³¹.

Me gustaría aclarar que en el caso de España, más allá de esta negativa percepción de los ciudadanos sobre el sistema político, en defensa del sistema parlamentario puede alegarse que, tras la transición democrática, los gobiernos autonómicos han vuelto a escoger conformarse como sistemas parlamentarios. Además, creo que la incorporación al sistema parlamentario de los movimientos sociales que se conformaron tras el 15M, refuerza al Parlamento y al sistema parlamentario en su fuerza y estabilidad democrática. Movimientos que proponían cambios radicales en la participación de la ciudadanía y que fomentan la participación democrática de las bases se han unido al cauce democrático establecido para hacerse eco de las voces de aquellos que no se sentían representados. Creo que este ha sido, indudablemente, un logro para el sistema democrático español. Queda por ver, de todas formas, de qué modo logra el sistema garantizar la estabilidad en este nuevo paradigma pluripartidista.

¹³¹ Para un análisis específico de la desconfianza sobre el Parlamento en particular ver TORCAL, M., “La confianza en el Parlamento español: tendencias, causas y consecuencia”, en: *Ciudadanía y política. X Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 169 y ss.

A partir de estas conclusiones puede afirmarse que, si bien es cierto que la afirmación sobre la existencia de una crisis del parlamentarismo ha de ser matizada, no es menos cierto que las bases sobre las que el sistema había sido diseñado se han modificado (principalmente con el traslado de la división de poderes de los órganos a los partidos políticos alineados en mayoría y oposición) y que, claramente, los ciudadanos, para quien en última instancia está diseñado el sistema, no están conformes con los resultados obtenidos. Es decir que, para garantizar la subsistencia de sistema parlamentario, y más importante aun, sus fines, la realización de algunos cambios es imprescindible.

Por lo tanto, y sin ánimo de repetirme, es importante resaltar que, sin perder de vista la división funcional del poder del Estado, una de las cuestiones que legitimará democráticamente el sistema político de un Estado es la participación que se otorgue a las minorías en el procedimiento de aprobación de las normas. Por eso, es necesario destacar que, como veremos con más profundidad en el capítulo específico sobre control parlamentario, si bien la función parlamentaria se ha transformado y ha perdido las características que le adjudicaba el constitucionalismo clásico, no puede negarse que en las democracias actuales, es el Parlamento el órgano o institución encargado de garantizar la participación activa de las minorías, independientemente del sistema de gobierno adoptado ya que el Parlamento sigue siendo una pieza capital del sistema¹³².

Teniendo en cuenta la evolución de la distribución de funciones y el actual sistemas de partidos, lo que habrá que reforzar son los mecanismos de participación de las minorías. La voluntad de la colectividad se resuelve mediante el arbitrio de la mayoría, ya que abarca el mayor número de consentimientos individuales. Pero en tanto no es igual a la totalidad, la mayoría no tiene la razón absoluta, y ha de respetar y

¹³² “...constituye (o debe constituir) la institución central de la democracia como forma de Estado, es decir del Estado Constitucional Democrático, sea su forma de gobierno parlamentaria o presidencial. Y ello es así, en primer lugar porque la representación política tiene allí (en una cámara de composición plural) su más fiel expresión, en segundo lugar porque el control político del ejecutivo sólo en el Parlamento puede ejercerse de manera permanente u ordinaria y, en tercer lugar, porque únicamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimación democrática las decisiones del poder público”. ARAGÓN REYES, M., “Sistema Parlamentario, Sistema Presidencialista...”, *op. cit.* En el mismo sentido, García Roca afirma que “El Derecho Parlamentario es en buena parte un derecho de garantías para las minorías, no se agota en la regla de la mayoría” GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de División de Poderes”, *op. cit.*, p. 58. También resulta interesante citar aquí la teoría expuesta por De Vergottini que destaca la función de la oposición como elemento determinante para reconocer la forma de gobierno, entendiendo que “la función de la oposición operaría como elemento unificador de las diversas <<formas>> habitualmente estructuradas en el cuadro del Estado liberal”. DE VERGOTTINI, G., “La forma de gobierno de oposición garantizada”, *op. cit.*, p. 5 a 41.

valorar la actuación crítica y constructiva de la minoría tan legítima como ella misma. Como destaca Arendt, la democracia no es sólo un mecanismo para obtener el apoyo del pueblo a las leyes, es una praxis necesaria para establecer un consenso sobre cuáles deben ser estas leyes de modo tal que su naturaleza no sea coercitiva¹³³.

1.4 La aparición de las normas de urgencia y su supuesta contradicción con la división de poderes

La aparición de las normas de urgencia se encuentra directamente relacionada con la evolución de la interpretación del concepto de “necesidad”. Para hacer referencia a la evolución del modo en el que el Estado responde a las situaciones de necesidad es necesario diferenciar dos momentos: por un lado la aceptación de la intervención del Estado frente a situaciones de necesidad y, por otro, la aceptación de que esa intervención para dar respuesta a la necesidad pueda ser ejercida por el poder ejecutivo.

Conforme lo expresa Carmona Contreras y como se ha explicado en el apartado anterior, el primer liberalismo, cuyas ideas fueron plasmadas en los ordenamientos surgidos de las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII, no diferenció los fenómenos de necesidad de los de emergencia y excepción, todos ellos fueron englobados en una categoría identificada por su carácter *subversivo*. Por tal motivo, todas aquellas situaciones en las que la intervención estatal fuera necesaria era interpretada de manera negativa y estaba asociada generalmente a la “conservación de orden público”¹³⁴. Además de la intención política de restringir al máximo la intervención del Estado, una de las principales causas de esta incapacidad de regular los fenómenos de necesidad (de manera diferenciada de los de emergencia y excepción), fue el alto grado de formalización del orden jurídico establecido. Esta actitud formalista, junto a la exclusión de los sectores mayoritarios del la escena

¹³³ HABERMAS, J., “Hannah Arendt’s communicative concept of power”; en: *Power*, Blackwell, Oxford, 1986, p. 5 y ss.

¹³⁴ Ver, CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto Ley*, op. cit., p. 88.

política, generaba la sensación de estar en una realidad estática, en un *orden constituido*. Cualquier situación que surgiera fuera de este ámbito normativizado era entendida como excepcional. Frente a estas situaciones que amenazaban el *statu quo*, el Estado respondía de manera represiva.

Como se ha visto en el apartado 1.2 de este trabajo, el descontento popular y los movimientos reivindicativos forjaron la necesidad de garantizar una igualdad real que superara la igualdad formal defendida por el liberalismo, dando lugar al Estado social. En este nuevo paradigma, el rol del Estado estará caracterizado por la obligación de dar respuesta a esas *necesidades* sociales que garantizarán la igualdad real. En otras palabras, para garantizar esa igualdad real será *necesario* que el Estado intervenga de manera activa. Así, el concepto de necesidad de intervención del Estado se flexibiliza.

Para referirme específicamente a la aceptación de que sea el poder ejecutivo quien de respuesta a estas necesidades, que es lo que a efectos de este trabajo más interesa, es conveniente hacer una breve referencia a la evolución de la potestad legislativa del poder ejecutivo. Para ello, es necesario remontarse al siglo XVIII en el que la concentración de poderes era la regla por lo que las potestades reglamentarias, legislativas e, incluso en algunos casos, las judiciales, se hallaban otorgadas al Rey (a la Administración). Ha de tenerse en cuenta que, el sistema dominante en Europa hasta la Revolución Francesa, era la Monarquía absoluta. La excepción a esta regla era el caso de Inglaterra, donde el poder legislativo correspondía al Parlamento y el Rey sólo conservaba el poder reglamentario a través del cual podía aplicar o desarrollar las leyes, siempre con la limitación de no vulnerar lo que estas disponían¹³⁵.

Sin embargo, como se ha analizado en el primer apartado de este capítulo, el Derecho político y constitucional del siglo XVIII, estuvo marcado por la aparición de

¹³⁵ Conforme lo explica Gómez Acebo, esta es la razón de que la mayor parte de la doctrina encuentre el origen histórico de la distinción entre leyes y decretos —como formas típicas de manifestación del poder normativo del Parlamento y del Rey, respectivamente— en Inglaterra. “Las primeras, llamadas «Estatutos», eran promulgadas por el Rey conjuntamente con el Parlamento («*King in Parliament*») y sólo podían ser modificadas o derogadas en virtud de otro Estatuto. Los segundos, denominados «Ordenanzas», eran promulgados por el Rey con su Consejo («*King in Council*»), y eran susceptibles de ser modificados por la sola voluntad real”. Explica que de todas formas, existen otros tratadistas, especialmente italianos (CAMMEO. V., “Della manifestazione della volontà dello stato nel campo del diritto amministrativo”, en: *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milán, 1901, vol. III, p. 113 y FERRARI, G., *Formula e natura dell’attuale decretazione con valore legislativo*, Milán, 1948, nota en p. 3) que entienden, que la diferenciación entre leyes y ordenanzas tuvo lugar primeramente en los países de Derecho germánico. Ver GÓMEZ ACEBO, R., “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos Leyes”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 60, 1951, p. 68.

la separación de poderes como estrategia política para evitar el abuso y concentración de poder en un solo órgano o persona. De la esencia de la división de poderes se deriva la necesidad de atribuir la capacidad de crear y aplicar la ley a distintos órganos del poder, por lo tanto, el poder ejecutivo ya no podrá ser el encargado de la potestad legislativa, que se reserva con carácter exclusivo al poder legislativo.

Como ya he mencionado, en 1789, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 recogió el principio de división de poderes¹³⁶ convirtiéndolo en “un dogma constitucional formulado expresa o implícitamente por todas las Constituciones liberales”¹³⁷. Sin embargo, la misma realidad social y política junto a la imposibilidad del poder legislativo de dar respuestas normativas a todas las materias necesarias, iban a justificar la distorsión de la separación rígida de poderes que se observará con mayor claridad en la asunción por parte del poder ejecutivo de potestades normativas.

Conforme lo expresa Gómez Acebo, incluso en la misma Francia, la Constitución del año III admitió la potestad del ejecutivo de regular algunas cuestiones por decreto, para regular la ejecución de las leyes. Esta potestad se fue reconociendo con mayor o menor amplitud en las Constituciones europeas, arraigándose de esta forma la distinción entre la ley como norma jurídica superior emanada del poder legislativo, y el Reglamento (u ordenanza), aprobado directamente por el poder ejecutivo¹³⁸. Surge así, la primera manifestación del poder normativo del Gobierno, la potestad reglamentaria.

Una vez realizado este primer acercamiento a la potestad normativa de la administración, lo que interesa aquí es la potestad normativa del Gobierno a través de aquellas normas que, a diferencia de los reglamentos, tienen el mismo rango que las leyes¹³⁹. Este tipo de regulación empieza a aparecer en el siglo XIX, pero con mucho mayor énfasis en la época de la primera posguerra, coincidiendo con el nacimiento del Estado social de Derecho.

¹³⁶ También lo recogió en estos primeros años la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791.

¹³⁷ GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos Leyes”, *op. cit.*, p. 69.

¹³⁸ *Ibid.* p. 69.

¹³⁹ Según lo expuesto, las potestades normativas de la administración se configuran de dos maneras diferentes, por un lado los reglamentos, que deben respetar los límites impuestos por la ley y en modo alguno pueden modificar lo establecido por las leyes ya que son normas inferiores a éstas y, por otro lado, las normas aprobadas por el poder ejecutivo que tienen el mismo alcance y rango que las leyes. En este segunda facultad se puede afirmar que el poder ejecutivo está ejerciendo funciones legislativas.

La transición del Estado liberal al Estado social de Derecho generó cambios radicales en la estructuración de las funciones de los distintos poderes del Estado, principalmente extendiendo las del poder ejecutivo, que reflejaron la necesidad de dotar al Estado de mayores poderes para poder cumplir con su obligación de garante de los derechos sociales.

Como consecuencia de esta reestructuración, la utilización de la fuerza y la declaración del estado de excepción que restringiera los derechos individuales quedó limitada a aquellas situaciones en las que fuera imprescindible para la defensa del Estado. De este modo, el estado de excepción quedó vinculado a la necesidad, siendo imprescindible la apreciación previa de dicha circunstancia por parte del poder legislativo y el manejo de dicha situación quedó en manos del poder ejecutivo. En ese momento comienza a vislumbrarse otro tipo de circunstancia de necesidad (no exclusivamente ligada a una necesidad absoluta¹⁴⁰) y comienza a hablarse, en lugar de necesidades, de poderes ordinarios y extraordinarios pero entendiendo que estos, más que avasallar la original división de poderes clásicamente establecida, ayudan a que los poderes públicos puedan dar respuesta a las cambiantes necesidades sociales¹⁴¹. Esta nueva concepción del Estado social y democrático de Derecho reconoce el lugar protagonista del Gobierno como promotor del bienestar económico y social para lo que le otorga facultades legislativas. Este cambio en la estructura, social, económica y política que se tradujo en una redistribución de las funciones del poder del Estado, tuvo claras repercusiones en el sistema de fuentes.

Ante la necesidad de dar respuestas inmediatas a las demandas sociales y la “normalización de la necesidad”, se fue gestando la paulatina aceptación de la conveniencia de positivizar y aceptar estas situaciones dentro del marco jurídico, sin entender que esto significara una vulneración del sistema de división de poderes. Esto se cristalizó en el otorgamiento de potestades legislativas al poder ejecutivo a través de la delegación legislativa y/o la facultad de dictar normas con rango de ley cuando por razones de necesidad y urgencia fuese necesario. A fin de salvar la concepción tradicional de la división de poderes en la que era el legislativo el encargado de la

¹⁴⁰ Teniendo en cuenta que el concepto de necesidad la que refieren los decretos-leyes se tratará en profundidad en el capítulo 2, no nos adentraremos aquí en las distintas teorías sobre la interpretación del concepto de necesidad.

¹⁴¹ Ver, CARMONA CONTRERAS, *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 93 y ss.

función legislativa, se exige en estas funciones excepcionales la aprobación parlamentaria, ya sea de forma anterior o posterior.

Si bien se justifica la inclusión de las potestades legislativas del poder ejecutivo en la necesidad devenida del surgimiento del Estado social, no es menos cierto que el poder ejecutivo ya había avanzado sobre las funciones legislativas *de facto*, justificando su actividad en la necesidad y urgencia, lo que fue admitido posteriormente por los otros poderes con distintos argumentos, principalmente, la potestad y función del poder ejecutivo de dirigir el gobierno (*indirizzio politica*). Es decir que el Derecho vino a regular lo que en la práctica ya sucedía y, en cualquier caso, intentar limitar y controlar esta actividad del poder ejecutivo. Sin perjuicio de esta primera aparición *de facto* de las normas de urgencia, dada su naturaleza y ante la percepción de que su aceptación era necesaria, debieron ser específicamente previstas en los ordenamientos constitucionales para regular y limitar su uso. Corresponde indagar entonces, cuál fue el proceso a través del cual se constitucionalizó la función legislativa del poder ejecutivo.

Teniendo en cuenta los principios de la división de poderes que se plasmaron en los textos constitucionales, la atribución de funciones legislativas al poder ejecutivo sólo podía estar justificada cuando el Parlamento expresamente habilitara al poder ejecutivo o en situaciones extraordinarias en las que, debido a la necesidad de actuar de manera urgente, fuera necesaria la intervención normativa de una manera más rápida que la que el poder legislativo podría garantizar.

El primero de estos argumentos dio lugar a las “leyes delegadas” (*delegated legislation* en Inglaterra y Estados Unidos y “Decretos legislativos” en Italia¹⁴². De hecho, en la actualidad, la mayoría de las Constituciones europeas recogen el instituto

¹⁴² Conforme lo expresa GOMEZ ACEBO, la mayoría de los tratadistas en Italia utilizan el nombre de “Decretos legislativos” como sinónimo de “leyes delegadas” (FERRARI, G., *Formula e natura dell’attuale decretazione con valore legislativo*, Milán, Giuffrè, 1948 y CERETTI, P., *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1948, pp. 237 a 245; BALLADOKE PAIXIERI G.; *Diritto costituzionale secondo la nuova Costituzione*, Giuffrè, Milán, 1949, pp. 196-198; RENATO ALESI, *Diritto Amministrativo*, Milán, 1949, pp. 26 a 28, etc.) pero que otros autores, como SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1947, pp. 275 a 278, hacen de ésta una categoría más genérica, en la que incluyen, además de las “leyes delegadas”, otros supuestos de normas jurídicas dictadas por la autoridad ejecutiva con fuerza de ley y no en base a una delegación recibida del poder legislativo, sino a un poder de tal naturaleza que le es reconocido en materias determinadas por la Constitución. Ver GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos-leyes”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 60, 1951, p. 72 nota al pie número 3.

de la delegación legislativa¹⁴³. En el segundo caso, que es el que aquí interesa, se denominaron “Decretos-leyes”¹⁴⁴. Ambos tipos de normas, que como se verá en el próximo epígrafe surgen de manera simultánea pero reguladas de distinta manera en los países europeos, pueden englobarse en el concepto de “Decretos con valor legislativo”, ya que reúnen determinadas características comunes: emanan de la autoridad administrativa (o poder ejecutivo y por regla general del Jefe del Estado); contienen normas jurídicas, generalmente de alcance general y revisten la forma de Decretos.

Cabe hacer un inciso aquí para aclarar que el origen de la palabra “decreto” remite a la idea de decisión de voluntad especialmente enérgica que resuelve una disyuntiva o crisis. La voz «decreto» deriva del verbo latino *decerno*, -ere, -crevi, -cretum, con el que se designaba la acción de resolver o dirimir un conflicto de intereses, y nominaba el acto de voluntad dictado para zanjar una cuestión controvertida. Primeramente, la voz “decreto” se utilizó en Roma para las decisiones adoptadas por los magistrados *cum iurisdictione* y más tarde para las sentencias irrevocables del Emperador. De este modo, el significado, además de referirse a la adopción de una decisión sumó al término la característica de ser emanado de la de máxima autoridad. Con el tiempo la palabra se generalizó con el significado de decisión firme de quien detenta la máxima autoridad en la crisis¹⁴⁵.

Lo que diferencia estas dos vías de ejercicio de la potestad legislativa por parte del poder ejecutivo es el momento en el que se produce la “intervención legitimadora”¹⁴⁶ del poder legislativo: en las primeras, el poder ejecutivo queda habilitado para regular determinadas materias originalmente confiadas a la ley a través de una ley de habilitación emanada del poder legislativo; y, en el caso de los decretos-

¹⁴³ Pueden citarse la Constitución italiana (art. 76), Ley Fundamental de Bonn (art. 80), Constitución francesa de 1958 (art. 38), Constitución griega de 1975 (art. 43) y Constitución portuguesa de 1976 (art. 168).

¹⁴⁴ En este sentido Santi Romano, también entiende la categoría de los “decretos-leyes” más amplia e incluye en ella los decretos por los que el Jefe del Estado proclama el estado de asedio o guerra, con la consiguiente traslación a las autoridades militares de la facultad de dictar medidas con fuerza de leyes, y los decretos mediante los que declara otros estados excepcionales (estado de alarma, de peligro público, de emergencia, estado de asedio, etc.) ROMANO, S., *Principii di diritto costituzionale*, op. cit., pp. 278 a 283 en GÓMEZ ACEBO, R., “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos Leyes”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 60, 1951, p. 72 nota al pie número 4.

¹⁴⁵ DE LA IGLESIA CHAMARRO, M. A., *El gobierno por decreto*, Pamplona, 1997, p. 21 y ss.

¹⁴⁶ GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa...”, op. cit., p. 72.

leyes, la intervención del Parlamento se ejerce de manera posterior a su aprobación a través de la ratificación, conversión en ley o convalidación¹⁴⁷.

Una vez explicadas estas dos formas que adquirió el poder ejecutivo de ejercer funciones legislativas, corresponde analizar cómo aparecieron en los distintos ordenamientos europeos, especialmente el decreto-ley, y cómo han quedado configurados en la actualidad en el Derecho comparado europeo y americano.

1.5 La legislación de urgencia en el Derecho comparado

Como explica Pérez Royo, a diferencia de lo que ocurre con el decreto legislativo, que es una institución que existe en prácticamente todos los Estados, “el decreto-ley es una institución desconocida para la mayor parte de las Constituciones vigentes en Europa. Se trata de una institución prácticamente italiana y española, regulada en ambos sistemas con notables semejanzas pero también con diferencias”¹⁴⁸. Resulta necesario analizar cuál ha sido la configuración que este instrumento ha adoptado en otros países, no sólo europeos sino también americanos. Porque, como se verá, más allá de la configuración del sistema de gobierno como parlamentario o presidencial, la posibilidad de que se atribuyan facultades legislativas al poder ejecutivo ha sido incorporada en las Constituciones de varios países.

¹⁴⁷ En palabras de Ferrari “mientras el Gobierno da a estos actos la forma y el contenido no puede jamás darles su legitimidad, pues ésta únicamente puede ser conferida por el poder legislativo. Pero las exigencias de la vida consienten que la intervención de éste sea unas veces preventiva y otras sucesiva... Cuando la aprobación es preventiva se produce una ley de delegación, y la Ordenanza emanada en virtud de ella, y dentro de los límites de la misma, es plenamente válida, tomando el nombre de Decreto legislativo. Cuando, por el contrario, la aprobación es sucesiva se tiene la conversión en ley, y la Ordenanza, si se produce esta conversión, conserva la eficacia de ley formal con que nació, perdiéndola, en cambio, si falta la conversión” FERRARI, G.; *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milán, 1948 pp. 123 y 124. En el mismo sentido ALESI, Renato; *Diritto Amministrativo*, Milán, 1949, pág. 238 en GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos Leyes”, *op. cit.*, p. 73.

¹⁴⁸ PEREZ ROYO, J.; “Las Fuentes del Derecho”; *Temas Clave de la Constitución Española*; Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 100.

1.5.1 Europa

1.5.1.1 Italia

En el caso de Italia, el Estatuto Albertino de 1848 no contemplaba la posibilidad de que el poder ejecutivo pudiera arrogarse funciones legislativas, de hecho, teniendo en cuenta lo dispuestos en sus arts. 3 y 6¹⁴⁹, dicha delegación estaba prohibida. Sin embargo, a los tres meses de su entrada en vigor, se aprobó la Ley de 2 de Agosto de 1848 concediendo poderes extraordinarios al Gobierno en virtud de la Guerra con Austria. De hecho, Biscaretti di Ruffia¹⁵⁰, afirma que la primera vez que se observó este tipo de intromisión del poder ejecutivo en la función legislativa fue en Italia, con el Decreto Número 738, del 27 de mayo de 1848, que invocaba la urgencia como razón de su expedición. Santolaya Machetti, por su parte, afirma que el primer antecedente en Italia, es el Decreto de 1 de Diciembre de 1859 por el que el Rey autorizaba al Gobierno a ejecutar el Tratado de Zurich del 10 de noviembre del mismo año, que significaba el primer paso en la unidad de Italia al incorporarse Lombardía, por lo que el autor afirma que los *decreti-legge* nacen en Italia de forma paralela al propio Estado¹⁵¹.

La ley de 31 de enero de 1926 (Ley 100)¹⁵², estableció la primera regulación expresa de los decretos legislativos y atribuyó a Mussolini, como Jefe de Gobierno, la facultad de adoptar normas jurídicas sin aprobación previa del Parlamento, instaurando así una dictadura de facto y estableciendo que los de decretos-leyes que fueran aprobados “en los casos extraordinarios en los que vengan exigidos por razones de urgente y absoluta necesidad” debían ser presentados a las Cámaras para su conversión en ley no más tarde de la tercera sesión celebrada desde su publicación, bajo pena de decadencia¹⁵³.

¹⁴⁹ Estatuto Albertino, Art. 3: “El poder legislativo será colectivamente ejercitado por el Rey y por dos Cámaras: el Senado, y aquella de los Diputados”.

Art. 6: “El Rey nombra todas las cargas del Estado; y hace los decretos y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin suspender su cumplimiento o dispensarlo” y Art. 7: “El Rey solo sanciona las leyes y las promulga”.

¹⁵⁰ BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, p. 20.

¹⁵¹ SANTOLAYA MACHETTI, P., *El Régimen Constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 41-42.

¹⁵² Cabe destacar que esta norma fue aprobada durante la dictadura fascista de Mussolini que duró desde 1922 hasta 1943.

¹⁵³ Ley 31 de enero de 1926 (Ley 100) Art. 3: “*Con decreto reale, previa deliberazione del consiglio dei ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge;*
l/a quando il governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione;”

La utilización del instrumento del decreto-ley se disparó¹⁵⁴. Posteriormente, la Ley de 19 de enero de 1939 vino a limitar las facultades del Rey para dictarlos, exigiendo la previa deliberación del Consejo de Ministros, y admitiéndolos sólo en caso de guerra, medidas urgentes de carácter financiero o tributario o inercia de las Cámaras que no hubieran dado fin a su misión dentro de un plazo determinado¹⁵⁵.

Una vez derrocado el régimen fascista, se promulgó el Decreto-ley de 25 de junio de 1944, por el que se atribuyó valor legislativo a las disposiciones aprobadas por el Consejo de Ministros y sancionadas por el lugarteniente (el Príncipe Humberto), bajo el nombre de “Decretos Legislativos”. Se gobernó a través de este instrumento hasta el 1 de enero de 1948, fecha en la que entró en vigor la nueva Constitución. Esta reconoció en su art. 77 la posibilidad del Gobierno de aprobar decretos-leyes “*en casos extraordinarios de necesidad y urgencia*”, debiendo ser presentados en el mismo día a las Cámaras para su conversión en ley, y en el caso en el éstas estuviesen disueltas, se convocan y reúnen en el plazo de cinco días para ello. Asimismo, el artículo establece

2/a nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano. il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del parlamento.

Nei casi indicati nel numero 2/a del precedente comma il decreto reale deve essere munito della clausola della presentazione al parlamento per la conversione in legge, ed essere, a pena di decadenza, presentato, agli effetti della conversione stessa, ad una delle due camere, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione.

Della presentazione viene data immediata notizia nella gazzetta ufficiale.

Il disegno di legge per la conversione del decreto in legge è considerato di urgenza.

In caso di chiusura della sessione, all'apertura della nuova sessione, il disegno di legge per la conversione si ritiene ripresentato dinanzi alla camera, presso cui era pendente per l'esame. quando una delle due camere approvi il disegno di legge, il suo presidente lo trasmette, entro cinque giorni, alla presidenza dell'altra camera; questa trasmissione vale come presentazione del disegno stesso.

Se una delle due camere rifiuti la conversione in legge, il presidente ne dà notizia nella gazzetta ufficiale, e il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia.

Se il decreto è convertito in legge con emendamenti, l'efficacia degli emendamenti decorre dalla pubblicazione della legge.

Se entro due anni dalla sua pubblicazione il decreto non sia stato convertito in legge, esso cessa di aver vigore dal giorno della scadenza di questo termine”.

¹⁵⁴ “Esto se debe a que la legislación sin control por intermedio de la legislación de urgencia es el medio más eficaz para que se afirme una dictadura” CROSA, E., *Curso di diritto costituzionale*, Parte II, Edizione litográfica, Torino, 1950, p. 263. “*In particolare, la difficoltà di fissare un indirizzo politico coerente intorno al quale potessero coagularsi le maggioranze spesso eterogenee che sostenevano i vari governi e soprattutto di imporre tale indirizzo ad un Parlamento sempre più spesso dominato dalle opposizione, indusse i governi a ricorrere con crescente frequenza allo strumento del decreto legge, interpretando assai estensivamente la previsione costituzionale della necessità de dell'urgenza*” BALDASSARE, A.; SALVI, F., “La decretazione d'urgenza”, en: *Democrazia e diritto*, 1981, p. 35 y ss. en CASTRO E CAMARGO, M.A., *Decretos-Leyes y jurisdicción constitucional. Estudios comparados*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011, p. 231.

¹⁵⁵ Ley 19 de enero de 1939 Art. 18: “*Si provvede con decreto Reale, senza osservare la procedura prevista dall'art. 16, quando si versi in istato di necessità per causa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario.*

La stessa procedura può essere seguita quando le Commissioni non abbiano adempiuto, nel termine prescritto, alla loro funzione.

In questi casi si applicano le disposizioni contenute nel secondo comma e seguenti dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1926-IV, n. 100”.

que, si en el término de sesenta días, los decretos-leyes no son convertidos en ley por el Parlamento, pierden su eficacia retroactivamente¹⁵⁶.

En relación al fundamento de este tipo de normas, la doctrina italiana ha realizado un amplio desarrollo (a la que la doctrina española ha recurrido innumerables veces para orientar la interpretación de su propia regulación de los decretos-leyes). Entre ellas podemos encontrar tres líneas diferenciadas¹⁵⁷: en primer lugar, aquellos que entienden que la potestad de aprobar estas normas en situaciones de extraordinaria necesidad se justifica en una especie de delegación del poder legislativo¹⁵⁸. Una segunda teoría, defendida por otro sector de la doctrina, que justifica la aprobación de decretos-leyes por parte del poder ejecutivo en razón de legítima defensa del Estado¹⁵⁹, pero en esta línea la tesis más defendida es la del “estado de necesidad”, sustentada, entre otros por Ranelletti, pero cuyo mayor exponente es Santi Romano, quien, por su parte, llega a configurar el estado de necesidad como la suprema fuente del Derecho no escrito y legitimadora como tal de los decretos-leyes emanados del Gobierno en base a un estado de necesidad, aun cuando falte precepto constitucional que los autorice¹⁶⁰. En tercer lugar, encontramos diversas teorías que no pueden englobarse una línea definida¹⁶¹.

¹⁵⁶ Constitución Italiana de 1947, Artículo 77: “No podrá el Gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria.

Cuando en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas el día mismo para su conversión a las Cámaras, las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes.

Los decretos perderán todo efecto desde el principio si sino fueren convertidos en leyes dentro de los sesenta días de su publicación. Las Cámaras podrán, sin embargo, regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas en virtud de los decretos que no hayan resultado convertidos”.

¹⁵⁷ SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale*, 1947, pp. 278 y 281 y FERRARI, G.; *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milán, 1948 pp. 28-30 en GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno...”, *op. cit.*, número 60, 1951, p. 79.

¹⁵⁸ Schanzer, quien entiende que existe una delegación tácita del poder legislativo al poder ejecutivo; Mortara, que los construye como legitimados por el previo consentimiento de la mayoría parlamentaria, al considerar al Gobierno como una prolongación de ésta, y Crosa, para quien el decreto-ley es una versión previa del acto legislativo, que necesita de manera imprescindible la ratificación por parte el Parlamento, ya que su falta operaría como condición resolutoria CROSA, Emilio; *Corso di diritto costituzionale*, Parte II, Torino, 1950 ver GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno...”, *op. cit.*, p. 79. (El autor no refiere a la citas bibliográficas de Schanzer y Mortara).

¹⁵⁹ Brunialti y Contucci en GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno...”; *op. cit.*, p. 79 (El autor no refiere a la citas bibliográficas de Brunialti y Contucci).

¹⁶⁰ RANELETTI, O, *Istituzioni di diritto pubblico*, seconda edizione aggiornata, CEDAM, Padova, 1931, p. 355-359. ROMANO, S., “Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria”, en: *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, 1909, p. 251-272. Ver también CARMONA CONTRERAS, A.M., *La configuración constitucional del Decreto-ley*, *op. cit.*, p. 116.

¹⁶¹ Ferrara los concibe como un caso de *negotiorum gestio*; Tommasone como emanados del Rey en cuanto *pars legislativi*, y no en concepto de jefe del ejecutivo; como inspirados en oportunidad política,

El art. 77 de la Constitución Italiana de 1978 ha quedado redactado de la siguiente manera:

“No podrá el Gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria.

Cuando en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas el día mismo para su conversión a las Cámaras, las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes.

Los decretos perderán todo efecto desde el principio si no fueren convertidos en leyes dentro de los sesenta días de su publicación. Las Cámaras podrán, sin embargo, regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas en virtud de los decretos que no hayan resultado convertidos”.

Como puede observarse, la Constitución Italiana no contempla como principio general la atribución de funciones legislativas al poder ejecutivo¹⁶². Tal como afirman Cheli y Caretti, la delimitación de los poderes normativos primarios del Gobierno es muy rigurosa, y en el caso de los decretos-leyes (y los decretos delegados) permanecen “anclados” en una disciplina constitucional que intenta subrayar su carácter de excepcionalidad¹⁶³. El principio general es que el Gobierno no posee facultades legislativas pero, excepcionalmente, ante una situación de necesidad y urgencia que necesite la adopción de medidas inmediatas para superar dicha circunstancia el Gobierno puede aprobar decretos-leyes (*decreto-legge*). Se trata de medidas *provisionales* adoptadas bajo la responsabilidad del Gobierno que entran en vigor inmediatamente, pero que han de ser presentadas el mismo día de su aprobación al Parlamento para que el órgano legislativo proceda a convertirlos en leyes en el plazo

tesis propugnada por Vaccheli, etc. GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno...”, *op. cit.*, p. 74 y 75. El autor no se refiere a la citas bibliográficas de estos tres autores.

¹⁶²Según Zagrebelsky, “*Il decreto-legge non è una contraddizione rispetto al principio d'appartenenza della funzione legislativa al parlamento; è anzi uno strumento che vale, eccezionalmente, per garantire la vigenza normale di quel principio e per consentiré, appena ristabilita la situazione di normalità, di rientrare nell'ambito della distribuzione ordinaria del potere secondo la costituzione*” ZAGREBELSKY; G., *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del Diritto*, UTET, Torino, 1990, pág. 175 en NARANJO DE LA CRUZ, R., “La reiteración de los Decretos-leyes en Italia y sus análisis desde el ordenamiento constitucional español”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 99, enero-marzo, 1998, p. 258, nota al pie número 3.

¹⁶³CHELI, E.; CARETTI, P., “El Proceso Legislativo en Italia”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986, p. 206.

de sesenta días¹⁶⁴. Si el *decreto-legge* no es convertido en ley en el mencionado plazo, caduca y pierde eficacia desde el día de su entrada en vigor.

Como puede observarse, el presupuesto de habilitación es expresamente riguroso “*casos extraordinarios de necesidad y urgencia*”, revisten carácter provisional debiendo ser convertidos en ley formal en un plazo de sesenta días desde su publicación. En el caso de que no sean convertidos en ley, pierden su eficacia con carácter retroactivo al momento de su aprobación. Respecto de los límites materiales, al igual que el modelo griego y a diferencia de otros ordenamientos como el español o el austríaco, no están contemplados en el texto constitucional. Sin embargo, fueron introducidos a partir de la Ley 400/1988, en su art. 15¹⁶⁵, estableciendo que el Gobierno no puede, mediante el decreto-ley, concederse la delegación legislativa, regular materias establecidas en el art. 72, párrafo cuarto de la Constitución Italiana, renovar lo dispuesto en un *decreto-legge* que no haya sido convertido en ley por el rechazo de una de las Cámaras, regular las relaciones jurídicas nacidas sobre la base de decretos no convertidos o restaurar la eficacia de las disposiciones declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional por defectos no relacionados con el

¹⁶⁴ “*Si tratta quindi di una fonte provvisoriamente dotata di forza e valore di legge, che il Governo - e più precisamente il Consiglio dei Ministri - può adottare solo alla ricorrenza dei presupposti delineati dalla «clausola generale» contenuta nella Carta fondamentale (casi straordinari di necessità ed urgenza)*” CELOTTO, A., “Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)”, en: *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, número 55, 2002, pp. 56.

¹⁶⁵Ley de 23 de agosto, Número 400. Art. 15 - *Decreto-legge*.

1. *I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di "decreto-legge" e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri.*

2. *Il Governo non può, mediante decreto-legge:*

a) *conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione;*

b) *provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione;*

c) *rinnovare le disposizioni di decreti legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere;*

d) *regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;*

e) *ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.*

3. *I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.*

4. *Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge.*

5. *Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente. Esse sono elencate in allegato alla legge.*

6. *Il Ministro di grazia e giustizia cura che del rifiuto di conversione o della conversione parziale, purché definitiva, nonché della mancata conversione per decorrenza del termine sia data immediata pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale”.*

proceso. Conforme expresa Pizzorusso, esta ley ha sido esperada durante cuarenta años ya que “en la misma se puede apreciar, antes que nada, una interpretación de las fragmentarias indicaciones constitucionales y una reordenación de las deshilvanadas disposiciones legislativas anteriores concernientes a la potestad reglamentaria del Gobierno”¹⁶⁶.

Cabe destacar que el proyecto de reforma de la Constitución que se sometió a referéndum y que resultó rechazado el 4 de diciembre de 2016 (aprobado por el Senado el 13 de octubre de 2015 y el 12 de abril de 2016 por el Congreso de los Diputados) preveía la modificación de algunas cuestiones relacionadas a la regulación de los decretos-leyes. Introducía límites materiales en el texto constitucional: materia constitucional y electoral (salvo la organización del procedimiento electoral y el desarrollo de las elecciones), delegación legislativa, autorización de ratificación de los tratados internacionales, aprobación de los presupuesto del Estado y de las cuentas de ingresos y gastos. También se incluía la prohibición de que estas normas excepcionales fueran utilizados para reiterar lo dispuesto en *decreto-legge anteriores* que no hubieran sido convertidos o para restablecer la eficacia de disposiciones que hayan sido declaradas inconstitucionales por vicios en el procedimiento¹⁶⁷. Tal como lo explica Santaolalla López, lo que la reforma pretendía era “elevar al máximo rango estos límites preexistentes y que el Tribunal Constitucional había estimado vinculantes para el Gobierno”¹⁶⁸.

Esta última cuestión en relación a la prohibición de la utilización de los *decreto-legge* para repetir normas que se encontraban en decretos-leyes que no fueron convalidados no es casual en Italia, sino que, como se verá, se debe a un conjunto de factores políticos y jurídicos.

Actualmente, en lo que respecta al procedimiento, el decreto-ley debe ser presentado ante las Cámaras para su convalidación el mismo día en el que se expide¹⁶⁹. Si éstas se hallaran en receso o disueltas han de ser convocadas al efecto y

¹⁶⁶ PIZZORUSSO, A., “El poder reglamentario en la nueva ley italiana de ordenación del gobierno”, en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 4, septiembre-diciembre, 1989, p. 90.

¹⁶⁷ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación Constitucional*, Iustel, Madrid, 2016, p. 31.

¹⁶⁸ Conforme el autor, en este sentido puede verse MORELLI, A., “Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d’urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione”, en: *federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano comparato e europeo*, 1 junio, 2016. SANTOLALLA LÓPEZ, F., “La reforma de los decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España”, en: *Revista de Derecho Político*, número 98, enero-abril, 2017, p. 38.

¹⁶⁹ Creo que la exigencia de ser presentada el mismo día resulta coherente con la importancia que ha de darse a la convalidación parlamentaria de este tipo de normas que han surgido exclusivamente del poder

deberán reunirse en el plazo de cinco días. En la práctica, se suele presentar un proyecto de ley de conversión, que se encuentra constituido, generalmente, por un solo artículo al que se anexa el texto del decreto-ley. El proyecto atraviesa el procedimiento legislativo ordinario que se caracteriza por el hecho de que una comisión ha de someter al pleno la propuesta de conversión, con o sin modificaciones. Finalmente, el pleno aprueba o rechaza el texto de la nueva ley y lo transmite a la otra Cámara hasta que ambas coincidan¹⁷⁰. Estos decretos han de ser convertidos en ley dentro de los 60 días de su publicación¹⁷¹, en caso contrario, el decreto perderá eficacia *desde su inicio*¹⁷². En ese caso, las Cámaras podrán regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de los decretos no convertidos¹⁷³. Cabe resaltar que el plazo de dos meses es para transformarlo en ley a través de un procedimiento bicameral y en el que se aceptan enmiendas¹⁷⁴.

El panorama político italiano se ha caracterizado por contar con mayorías pluripartidistas débiles y propensas a la crisis como resultado de la proporcionalidad pura que dominaba el sistema electoral. Este contexto favoreció la utilización por parte del Gobierno de las normas de urgencia. Esta circunstancia se veía empeorada por la existencia del voto secreto, vigente hasta la reforma de los reglamentos parlamentarios en 1988, lo que favorecía el obstruccionismo, llegando al punto en el que el propio partido político del Gobierno no pudiese controlar el voto de sus propios diputados y senadores¹⁷⁵.

Las reformas realizadas a través de las Leyes Número 276 y 277, de 4 de agosto de 1993, tuvieron como objetivo establecer un sistema electoral mixto¹⁷⁶, que

ejecutivo sin ninguna de las garantías que el procedimiento legislativo garantiza. Como se verá en el próximo capítulo, en el caso de la regulación del decreto-ley español, ni siquiera se exige la comunicación formal del decreto-ley por parte del Gobierno al Parlamento, esta se deduce de su publicación en el BOE y no se hace referencia al tiempo en el que debe reunirse el Congreso.

¹⁷⁰ SANTOLALLA LÓPEZ, F., “La reforma de los decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷¹ Como se analizará en el capítulo siguiente, el plazo en España es de 30 días y solamente está sujeto a control del Congreso.

¹⁷² Reforzando así la responsabilidad del Gobierno CHELI, Enzo, CARETTI, Paolo; “El Proceso Legislativo en Italia”, *op. cit.*, p. 213.

¹⁷³ NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.*, p. 260.

¹⁷⁴ No así en el sistema español en el que el decreto-ley es sujeto, en primer lugar a una “convalidación” que no lo convierte en ley, en la que sólo se puede aprobar o rechazar la totalidad del texto y en el que sólo participa el Congreso de los Diputados como veremos en el Capítulo siguiente.

¹⁷⁵ SANTOLALLA LÓPEZ, F.; “La reforma de los decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 22.

¹⁷⁶ A partir de esta modificación, las dos asambleas pasaban a elegirse en sus tres cuartas partes en distritos uninominales y sufragio mayoritario. El cuarto restante se elegía por un sistema proporcional en 26 circunscripciones en la Cámara, mientras que en el Senado lo hacía indirectamente por los grupos parlamentarios en proporción al número de escaños obtenidos en el primer cupo en la región respectiva. Véase <http://www.camera.it/leg17/512?conoscerelacamera=41> conforme SANTOLALLA LÓPEZ, F.; “La reforma de los decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 22.

limitara el fraccionamiento de las Cámaras. Sin embargo, como en muchas ocasiones las candidaturas se basaban en coaliciones de distintos partidos, al conformarse los grupos parlamentarios se volvía a fraccionar sin que ninguno ostentase la mayoría absoluta¹⁷⁷.

Según Celotto, a finales de la década de los 80 debido al debilitamiento de las mayorías gubernativas, un funcionamiento inadecuado de Parlamento y la inestabilidad política del país *hicieron cada vez más necesario* el uso de un instrumento de colegislación, de negociación entre el Gobierno y la oposición en la que el uso del decreto-ley comenzó a cobrar relevancia. Además, la demora del trámite parlamentario debido a la existencia de partidos obstruccionistas o la misma negociación entre los partidos políticos genera que el Gobierno se vea “tentado” a aprobar las normas a través de decretos-leyes. Este continuo recurso del Gobierno a esta fuente excepcional de producción normativa genera que el Parlamento se vea *monopolizado* simplemente por la conversión de los *decreti-legge* puestos a su consideración¹⁷⁸. De este modo, la utilización del decreto-ley dejó ser una norma excepcional para convertirse en una fuente ordinaria y paralela de producción normativa por lo que se podría decir que el gobierno sustituyó al parlamento.

El récord de 302 decretos-leyes alcanzados en la IX legislatura (1983-1987) fue ampliamente superado en la legislatura X (1987-1992), en la que se aprobaron 466 decretos. Pero el número en sí no es el problema sino que la situación empeoró porque mientras en las primeras siete legislaturas el porcentaje de *decreti-legge* convertidos se había mantenido siempre por encima del 80%, ese porcentaje cayó al 61% en la VIII Legislatura (1979-1983). En las dos siguientes legislaturas esta cifra cae aún más, primero al 45% y después al 40%, con un aumento significativo del porcentaje correspondiente a decretos-leyes de reiteraciones, que empieza a convertirse en una práctica habitual en respuesta a la falta de conversión por parte del Parlamento.

Continuando con el análisis que realiza Celotto, se puede afirmar que en la XI legislatura (1992 - 1994) y en la XII (1994 - 1996) el número de decretos-leyes aprobados siguió incrementándose y el problema de la reiteración también, el porcentaje de conversiones cayó al 24.2% en la XI Legislatura y hasta el 16.9% en la XII, mientras que las reiteraciones de decretos-leyes representaron el 66.95% y el

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹⁷⁸ A modo de ejemplo se puede citar desde el 15 de abril de 1994 hasta finales de septiembre de ese mismo año el Parlamento aprobó 43 leyes, 39 eran de conversión de *decretto-legge* NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.*, p. 260.

76.0% respectivamente. De este modo el *decreto-legge* se convirtió en la fuente principal casi exclusiva de producción de Derecho y la transgresión de los límites esperados no sólo se observó en término cuantitativos, sino también en términos cualitativos¹⁷⁹. En lo que refiere a los decretos-leyes aprobados a partir de 1997 hasta el 2013 se observa una leve disminución¹⁸⁰.

Es imprescindible realizar aunque sea una breve mención al fenómeno de la reiteración que se ha mencionado anteriormente y que ha venido a empeorar el panorama de la producción de decretos-leyes en el sistema italiano. Este ha sido definido como un “escándalo”¹⁸¹, una “práctica cancerosa” que defrauda a la Constitución¹⁸² y puntualmente indica cuál es “el fenómeno central que permitió la radical modificación de la función del decreto-ley en el sistema de las fuentes”¹⁸³. Esta técnica implica la presentación por parte del Gobierno de un decreto-ley ante el Parlamento que es exactamente igual que uno que ha sido previamente presentado y que no ha sido convertido en ley. Es decir, ante el rechazo del Parlamento de un decreto-ley, el Gobierno presenta otro con idéntico contenido. Parte de la doctrina ha sugerido que en los casos de reiteración, podría considerarse cumplido el presupuesto de la extraordinaria necesidad y urgencia por causa de la misma lentitud de los trabajos parlamentarios, que hace imposible la incorporación al ordenamiento de la normativa en el momento necesario¹⁸⁴. No comparto esta posición. La aparición de un decreto-ley no se puede justificar únicamente en la lentitud de los tiempos del procedimiento legislativo. La extraordinaria necesidad y urgencia ha de venir referida a la materia regulada por el decreto-ley. Cuando la lentitud de los procedimientos legislativos sea tal que genere la “necesidad” de que la mayoría de las cuestiones deban ser tramitadas por el decreto-ley, lo único que demuestra es que lo

¹⁷⁹ Cfr. ILVESTRI, G., “Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge”, en: *Politica del diritto*, 27, número 3, 1996, p. 422 en CELOTTO, A., *op. cit.* p. 59.

¹⁸⁰ En 1997: se aprobaron 44; en 1998, 29; en 1999, 42; en el 2000, 36; en 2001, 50; en 2002, 44; en 2003, 48; en 2004, 42; en 2005, 37; en 2006, 32; en 2007, 21; en 2008, 38; en 2009, 17; en 2010, 22; en 2011, 16; en 2012, 32; en 2013, 26.

Ver <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00750416.pdf>

¹⁸¹ SILVESTRI, “Sobre la conversión en la ley de los decretos leyes iterados y reiterados”, en: A.A.V.V. *Decretos leyes no convertidos*, Milán, 1996, p. 161 en CELOTTO, A.; *op. cit.*, p. 59.

¹⁸² *Ibid.*, *op. cit.*, p. 59.

¹⁸³ Así SORRENTINO, F., “El Decreto Ley no convertido”, en: *Politica del Diritto*, 1995, p. 422 en CELOTTO, A., *op. cit.*, p. 59.

¹⁸⁴ RAVERAIRA, M., “Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge”, en: *Giurisprudenza costituzionale* I, 1982, p. 49 en NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.*, p. 261.

verdaderamente urgente es afrontar las reformas que permitan aligerar los tiempos y procedimientos legislativos¹⁸⁵.

Más allá de lo descabellado de esta actividad del Gobierno y que la mayoría de la doctrina está de acuerdo en considerar inconstitucional la reiteración de los decretos-leyes cuando éstos ya han sido rechazado por las Cámaras¹⁸⁶, el problema se ha agravado en virtud de la magnitud que dicha práctica ha cobrado: en la VII legislatura, sobre quince decretos-leyes decaídos, 9 fueron reiterados (60%), en la VIII hubo 71 decretos reiterados sobre 93 decaídos (el 76,3%), en la IX legislatura el porcentaje fue 134 sobre 139 (96,4%), en la X legislatura fueron 224 sobre 264 (84,8%), en la XI legislatura fueron 328 sobre 363 (90,3%) y por último, en la XII legislatura fueron 546 sobre 558 (97,8%)¹⁸⁷.

Ante el abuso del Gobierno de la herramienta de decreto-ley se intentaron algunas modificaciones para restringir su aprobación. Por un lado, a través del artículo 15 de la Ley N° 400 de 1988, estableciendo límites materiales al decreto-ley, a la que ya me he referido con anterioridad. El mismo año se modificó el reglamento del Senado para obligar a examinar los requisitos establecidos en la legislación vigente y los presupuestos de necesidad y urgencia y, en 1997, el de la Cámara para exigir un informe del Comité para la legislación sobre el cumplimiento de los requisitos legales¹⁸⁸.

El Tribunal Constitucional italiano también intentó limitar, desde un principio, el abuso por parte del Gobierno de la potestad legislativa de urgencia. En la Sentencia número 302 de 1988, la Corte Constitucional criticó con dureza la práctica de la recurrencia al decreto-ley. Sin embargo, el gobierno no respetó los límites materiales

¹⁸⁵ Cfr. DI CIÓLO, Vittorio; *Questioni in tema di decreto-legge*, Parte Prima, Dott. A, Giuffrè, Milano, 1970, p. 234 en NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.*, p. 261, nota al pie número 13.

¹⁸⁶ Algunos autores como PITRUZZELLA, entienden que debe existir una «relevante modificación sustancial» en el decreto-ley (PITRUZZELLA, G., *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, pp. 156-157). LIPPOLIS refiere a los artículos 70 (“*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalla due Camere*”), 76 (“*L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*”) y 77 CI (“*Il Governo non può, senza delegazione della Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria*”) (Cfr. LIPPOLIS, V., “La reiterazione dei decreti legge”, *Diritto e società* (Nuova serie), 1981, p. 253) para justificar la inconstitucionalidad. SORRENTINO, por su parte, establece el fundamento de esta prohibición en la “evidenti ragioni di correttezza politica” y cita el artículo 76 del Reglamento del Senado, por el que “*Non possono essere assegnati alle competenti Commissioni disegni di legge che riproducano sostanzialmente il contenuto di disegni di legge precedentemente respinti, se non siano trascorsi sei mesi dalla data della reiezione*” (SORRENTINO; Federico; *Le fonti del diritto*, Ristampa aggiornata, ECIG, Génova, 1991, p. 80) en NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.*, p. 262, nota al pie número 14.

¹⁸⁷ CELOTTO, A., *op. cit.*, p. 59.

¹⁸⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La reforma de los Decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 24.

establecidos en la Ley Número 400¹⁸⁹. En la Sentencia Número 29 de 1995 estableció que los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad podían ser objeto de control. Por otra parte, la Sentencia Número 360 de 1996, declaró la ilegitimidad de la reiteración de decretos-leyes. La Sentencia Número 171 de 2007 anuló por primera vez una disposición de un decreto-ley por evidente falta de los presupuestos constitucionales. Sin perjuicio de estos primeros pronunciamientos y la modificación de los reglamentos de las Cámaras, no se observó una disminución en su aprobación. El Tribunal Constitucional mantuvo su línea en la Sentencia Número 128 de 2008, en la que confirmó que los presupuestos de hecho del decreto-ley serían controlables por el propio Tribunal, agregando que la ausencia de los mismos también viciaría su correspondiente ley de conversión. Por otra parte, en la Sentencia Número 22 de 2012, tuvo oportunidad de expresarse sobre los decretos-leyes de contenido heterogéneo, exigiendo que todas sus disposiciones obedezcan a una extraordinaria necesidad y urgencia. Otra sentencia destacable del Tribunal Constitucional, es la Número 220 de 2013, en la que se expresó sobre la improcedencia del decreto-ley para implementar reformas institucionales perdurables en el tiempo, que excedan de lo meramente puntual, y que no impliquen medidas que sean de inmediata aplicación. Aunque la Corte no siempre mantuvo esta posición¹⁹⁰, es posible que esta actitud restrictiva haya influenciado la leve disminución en la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno¹⁹¹.

Como puede observarse, si bien el texto constitucional parece bastante restrictivo respecto de las situaciones en las que el Gobierno se encuentra habilitado para dictar este tipo de normas, el número de *decreto-legge* aprobados no ha parado de aumentar, independientemente de las críticas doctrinales y los intentos de controlar el uso y abuso de este tipo de normas¹⁹².

En la práctica, se ha podido observar un abuso de la figura del decreto-ley, normalizando la utilización de una figura tan excepcional como esta. En total, entre el

¹⁸⁹ Por todos, PACE, “I ridotti limiti di potestà normativa del Governo nella legge no 400 del 1988”, en: *Giurisprudenza Costituzionale*, II, 1988, p. 1483 y ss.; CARLASSARE, “Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista della legge no 400 del 1988 a confronto con principio di legalità”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, II, 1988 en CELOTTO, A., *op. cit.*, p. 58.

¹⁹⁰ Cfr. ord. Número 225 de 1992; y sentencia de la Corte Constitucional Italiana Número 364 de 1993; y Números 40 y 263 de 1994.

¹⁹¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La reforma de los Decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 23 y 24.

¹⁹² Ver CELOTTO, A., *op. cit.*, p. 77 y CHELI, E. y CARETTI, P., “El proceso legislativo en Italia”, *op. cit.*.

1 de enero de 1979 y el 31 de diciembre de 2015 se aprobaron 2.996 decretos leyes¹⁹³. Probablemente esto se deba al arraigo histórico de la figura¹⁹⁴ y a que la doctrina ha sido excesivamente laxa en cuanto la interpretación de la excepcionalidad de este tipo de normas. De hecho, aun se discuten las viejas razones de Santi Romano para la defensa del estado de necesidad como auténtica fuente del Derecho¹⁹⁵.

También es cierto que, ante la constante inestabilidad política, el decreto-ley se ha erigido como el instrumento de dirección política por excelencia. A pesar de los intentos de limitar su uso a través de las modificaciones de los Reglamentos de la Cámara y del Senado, la flexibilidad con la que han sido interpretados sus presupuestos habilitantes y la falta de control efectivo de los mismos, han posibilitado *l'abuso dei decreti-legge*¹⁹⁶.

Tal como advertía Astarloa Huarte-Mendicoa, este precedente es un “espléndido aviso a los operadores jurídicos de nuestro Derecho sobre cuál debe ser el camino que, en ningún caso, puede seguir la interpretación cotidiana del artículo 86. Tanto más cuando alguna de las causas que ha orientado el proceso degenerativo en el país transalpino es idénticamente constatable en nuestro propio proceso”¹⁹⁷.

Una de las conclusiones que podría extraerse del análisis del modelo italiano es que, a veces, no importa lo restrictivo que sea el texto constitucional para que los límites efectivamente funcionen. No alcanza con que la letra de la Constitución así lo disponga, han de ser todos los poderes sometidos a la Constitución quienes den vida a esas palabras cumpliendo con su deber de control, respetando los principios que inspiran el Derecho constitucional y la configuración del Estado de Derecho.

¹⁹³ Conforme lo expuesto por SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La reforma de los Decretos-leyes en Italia...” *op. cit.*, p. 20, según datos obtenidos de: <http://www.normattiva.it/do/ricerca/avanzata/aggiornamenti/0>.

¹⁹⁴ Ver apartado anterior de este trabajo.

¹⁹⁵ ROMANO, S., “Sui decreto-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria”, en: *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, 1909. I, p. 206 y ss. También pueden encontrarse referencias muy completas en MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo II, CEDAM, Padova, 1976, pp. 703 y 704 de la 9.a ed. de 1976, y BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho constitucional*, Madrid, 1965, pp. 495 (notas I117 y 118) y 487 (notas 96 y 97). Pese a las brillantes alegaciones de S. Romano no es posible defender que la necesidad constituye por sí fuente del Derecho. En la actualidad la única justificación del decreto-ley puede ser su previsión constitucional. ASTARLOA-HUARTE MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-ley...”, *op. cit.*, p. 110.y 112, nota al pie Número 21.

¹⁹⁶ RODOTÁ, S., “L'abuso dei decreto-legge”, en: *Politica del Diritto*, número 3, 1980.; COLAO, F., “Decreto-legge nella esperienza dello stato liberale”, en *Democrazia e Diritto*, Número ½, 1981; PIZZORUSSO A., “Il controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo”, en *Politica del Diritto*, 1981, Número 2 y 3; citados por ASTARLOA-HUARTE MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-ley...”, *op. cit.*, p. 110, nota al pie número 20.

¹⁹⁷ ASTARLOA HUARTE MENDICOA, I.; “Teoría y Práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español”, *op. cit.*, p. 110.

1.5.1.2 Francia

El modo en el que han sido integradas las potestades legislativas del ejecutivo en el sistema francés difiere notablemente del italiano. En este modelo, pueden encontrarse las “ordenanzas”, que si bien no reúnen las mismas características que los decretos-leyes, debido a sus particulares rasgos, merecen la pena ser brevemente analizadas. Como se verá, es una figura normativa que no puede encontrarse en el modelo español pero que podría identificarse entre los decretos legislativos y los decretos-leyes.

En Francia, al igual que en Italia, el ejercicio de funciones legislativas por parte del poder ejecutivo también fue muy frecuente con anterioridad a su regulación constitucional. En 1815, tras la restauración de Luis XVIII y con los liberales en el poder, éstos cuestionaron la legitimidad del Consejo de Estado (que había sido creado por Napoleón), por haber consolidado los derechos de propiedad de los adquirentes de los bienes nacionales. Por esta razón, y con el fin de evitar su propia disolución, el Consejo de Estado autolimitó sus funciones a través de la teoría de los actos de gobierno según la cual existían actos que no estaban sujetos a control jurisdiccional, actos libres de justicia. El Consejo de Estado francés plasmó esta teoría en 1822, en el caso conocido como “*affaire Laffitte*”¹⁹⁸.

Este fenómeno de facto fue justificado por la doctrina a través de la *teoría de la convalidación presunta* según la cual dichas normas eran legítimas ya que en el momento de su promulgación el Senado, responsable de la constitucionalidad de los actos de Gobierno, no lo había hecho¹⁹⁹. Esta fue la posición adoptada por la Corte de Casación de 1835, que acuñó la expresión “*décret-loi*” para referirse a estos decretos dictados por Napoleón I durante el Imperio y que afectaban a ámbitos

¹⁹⁸ En Inglaterra recibirían el nombre de actos de Estado, en Norteamérica cuestiones políticas o actos no justiciables y en Alemania actos de autoridad o soberanos. Ver BALBÍN, C., “El control de los Actos Políticos”, en: *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 35, nota al pie número 2.

¹⁹⁹ BERTHELEMY, H., *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Rousseau et Cie, Paris, 1933, 13o Edición, p.17 explica que el art. 21 de la Constitución establecía que el Senado tenía la obligación de anular los actos inconstitucionales de los tribunales o el gobierno y que la Jurisprudencia entendió que los decretos adquirirían valor legislativo si no habían sido tachados de inconstitucionalidad por el Senado. En el mismo sentido HARIOU, M., *Précis de Droit Administratif et Droit Public General*, Sirey, Paris, 1903, pp. 30 y ss. en DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., “Revolución de 1868, “Gobierno por Decreto y Orígenes de la Convalidación Parlamentaria de los Decretos-Leyes”, en: *Revista de Derecho Político*, número 55-56, 2002, p. 416.

constitucionalmente reservados al poder legislativo²⁰⁰. Desde entonces y hasta 1875, el poder ejecutivo fue haciendo uso de esta potestad extraordinaria cada vez con mayor asiduidad, especialmente en los períodos de crisis (1848, 1851-1852 y 1870-1871), en los que los Gobiernos de facto siguieron aprobando disposiciones con valor legislativo.

Si bien la Constitución francesa de 1875 no contemplaba en modo alguno la función legislativa del Gobierno, a partir de 1879 se observa un aumento en la aprobación de los “*décret-loi*”. A partir de ese año, se aprueban las “*lois de habilitation*”²⁰¹ del Parlamento a favor del Gobierno. A través de estas leyes, el Parlamento autoriza al Gobierno a tomar por ordenanzas las medidas que normalmente son del dominio de la ley²⁰². Esto permitió que se iniciara un ejercicio relativamente regular de las funciones legislativas por parte del Gobierno²⁰³.

En Francia, los decretos-leyes aparecen con un formato distinto, un “híbrido”, ya que para ser válidos, exigen simultáneamente la aprobación previa del Parlamento a través de la de habilitación pero también exigen la posterior convalidación del poder legislativo²⁰⁴. Es a partir del año 1924 que reciben el nombre de “decreto-ley”. El recurso a los mismos caracterizó la vida política de la III República. La complejidad técnica de las medidas que habían de adoptarse, su impopularidad o la urgencia de las mismas generaron el uso casi sistemático de este instrumento²⁰⁵. El procedimiento para su aprobación era sencillo. El Parlamento aprobaba las llamadas “leyes de habilitación” o “de plenos poderes” y autorizaba al Gobierno a adoptar, en pos de unos objetivos cada vez más amplios, las medidas que considerase oportunas²⁰⁶. Estas leyes de habilitación, imponían algunos límites para su aprobación: sólo podían referir a determinadas materias, el plazo durante el cual se delegaban las potestades debía

²⁰⁰ DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., “Revolución de 1868...”, *op. cit.*, p. 416.

²⁰¹ Las Leyes de Habilitación son del 14 de diciembre de 1879, de 29 de marzo de 1887, de 11 de febrero de 1892 y de 13 de diciembre de 1897. Ver PÉREZ ROYO, J., “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno”, en AA.VV, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, p. 99.

²⁰² MENY, Y., “El proceso Legislativo en Francia” (traducción de Helena Moya), en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986, p. 171.

²⁰³ DUVERGER, M., *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Presses Universitaires de France, Vendôme, 1955, p. 393-445 en PÉREZ ROYO, J., “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno”, *op. cit.*, p. 99.

²⁰⁴ Conforme lo explica GÓMEZ ACEBO, “*Las garantías y el control del poder legislativo, sobre el Gobierno son, sin duda, más eficaces, pero desnaturalizan la distinción teórica clara y de la máxima fuerza lógica entre leyes delegadas y Decretos-Leyes*” GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa...”, *op. cit.*, p. 83.

²⁰⁵ PASCUAL MEDRANO, A., “La ley y el reglamento en el Derecho Constitucional Francés”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 106, octubre-diciembre, 1999, p. 183.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 183.

quedar expresamente establecido y, en cuanto al procedimiento, exigía que el decreto-ley fuera sometido a un doble examen: uno por el Consejo de Estado y por el de Ministros y en las posteriores leyes de habilitación la deliberación del Consejo de Ministros y, la ratificación del decreto-ley por el Parlamento (ambas Cámaras), bajo pena de ineficacia²⁰⁷.

A partir de 1940, con la instauración del Régimen de Vichy y la aprobación del Acta constitucional Número 2, de 11 de julio de ese año, el art. 1 (incisos 1 y 2)²⁰⁸ de la misma, se otorgó al Jefe del Estado el ejercicio del poder legislativo por lo que cualquier distinción entre ley y decreto-ley devino innecesaria. En junio de 1943 se constituyó el *Comité Français de la Libération Nationale*, que se convertiría posteriormente en Gobierno provisional de la República, que concentró los poderes legislativos y ejecutivos hasta fines del año 1945, en que el poder legislativo fue traspasado a la Asamblea Constituyente²⁰⁹. En 1946, la Constitución francesa estableció estrictamente que “Únicamente la Asamblea Nacional vota la ley. No puede delegar este derecho” (art. 13)²¹⁰, prohibiendo claramente al poder ejecutivo ejercer funciones legislativas y al Parlamento delegarlas. Sin embargo, en 1948 se aprobó la ley de 17 de agosto de 1948, que concedió amplias facultades al Gobierno en el campo económico y financiero, lo que puso en evidencia que tal prohibición no era entendida por todos del mismo modo, y parte de la doctrina consideró que esto era una vuelta al antiguo procedimiento de los decretos-leyes²¹¹.

²⁰⁷ GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos Leyes”, *op. cit.*, p. 83.

²⁰⁸ Acta constitucional Núm. 2 de 11 de julio de 1940 “*Article Premier. -§ 1er. Le chef de l'État français a la plénitude du pouvoir gouvernemental, il nomme et révoque les ministres et secrétaires d'État, qui ne sont responsables que devant lui. § 2. Il exerce le pouvoir législatif, en Conseil des ministres : 1° jusqu'à la formation de nouvelles Assemblées ; 2° après cette formation, en cas de tension extérieure ou de crise intérieure grave, sur sa seule décision et dans la même forme. Dans les mêmes circonstances, il peut édicter toutes dispositions d'ordre budgétaire et fiscal*”.

²⁰⁹ GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno...”, *op. cit.*, p. 83.

²¹⁰ Constitución Francesa de 1946 “*Article 13. - L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit*”.

²¹¹ Roger Pintó entendió que ello no se oponía al art. 13 de la Constitución, pues a su juicio las leyes de habilitación no implican una delegación de poder legislativo. “La práctica política francesa posterior ha venido a dar la razón a esta última tesis permisiva, pues bajo la denominación de *lois- cadres* han sido muy numerosas las delegaciones legislativas otorgadas por el Parlamento al Gobierno”. PINTÓ, R., “La loi du 17 août 1948, tendant au redressement économique et financier”, en : *Revue de Droit Public*, 1946, Págs. 517-545 en GÓMEZ ACEBO, R., “El Ejercicio de la Función Legislativa...”, *op. cit.*, p. 84.

Conforme lo explica Salas, la Constitución francesa de 1958²¹² ha venido a reconocer positivamente lo que prohibía la anterior de 1946, no obstante la práctica en contrario²¹³.

De conformidad con la redacción actual del artículo 38²¹⁴ puede afirmarse que las ordenanzas francesas, normas cuya naturaleza es inexistente en el Derecho español, como se mencionó en un principio, comparten rasgos de los decretos legislativos y de los decretos-leyes.

El Gobierno no posee la facultad de aprobar ordenanzas cuando estime oportuno o en determinadas circunstancias constitucionalmente previstas sino que, para hacerlo, necesita una habilitación expresa del Parlamento que ha de ser una ley ordinaria. Ha de ser el propio Gobierno quien inste esta habilitación para aprobar ordenanzas a través del ejercicio de la iniciativa legislativa con la presentación de un proyecto de ley de habilitación. Es decir, que la aprobación de ordenanzas por parte del Gobierno no se realiza en uso de un poder propio sino en uso de un poder que requiere una previa habilitación parlamentaria para su activación.

En cuanto a la fundamentación de esta potestad del poder ejecutivo, la doctrina francesa, por su parte y de acuerdo a las particularidades que allí presentan las ordenanzas desarrolla otra teorías para justificar la aprobación de este tipo de normas²¹⁵. Por un lado, se encuentran aquellos que defendían que es una delegación legislativa, entendiendo que el Decreto-ley es un acto legislativo dictado por el

²¹² Resulta interesante el análisis que realiza Amelia Pascual Medrano en torno a los cambios que implicó la Constitución Francesa de 1958 cuando afirma que “lo que seguramente ha suscitado y suscita mayor interés, por su peculiaridad dentro del espectro del Derecho comparado, es la distinción material de la ley y del reglamento operada por la Constitución de 1958. La propia doctrina francesa hablaba ya, en esa fecha, de «revolución jurídica»: el texto constitucional de la V República venía a trastocar el sagrado principio, desde los tiempos revolucionarios, de la supremacía absoluta de la ley como expresión de la voluntad general. Y es que, a partir del nuevo texto constitucional francés, la ley se veía circunscrita únicamente a un ámbito material tasado fuera del cual la fuente competente sería el reglamento (artículos 34 y 37) Ver PASCUAL MEDRANO, A., ; *op. cit.*, p. 180.

²¹³ SALAS, J., “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento Jurídico español. En torno a la Urgencia”, en: *Revista de Administración Pública*, número 51, 1966, p. 70.

²¹⁴ Artículo 38 Constitución Francesa de 1958: “El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley.

Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Sólo podrán ratificarse de manera expresa.

Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en materias pertenecientes al ámbito de la ley”.

²¹⁵ Según Gómez Acebo, especialmente Pinto y Waline. PINTÓ, R., *op. cit.* y WALINE, M., M. *élémentaire du Droit administratif*, Sirey, Paris, 1947 en GÓMEZ ACEBO, R., “El Ejercicio de la Función Legislativa...”, *op. cit.*, p. 80.

Gobierno en uso de una delegación atribuida por ley formal²¹⁶. Esta teoría es generalmente rechazada entendiendo que esa delegación de facultades legislativas por parte del Parlamento sería inconstitucional. Por otra parte, se encuentra la teoría de la deslegalización²¹⁷ que entiende que la ordenanza es un acto administrativo con eficacia para modificar las leyes formales a las que se refiere la Ley de delegación por lo que el sólo hecho de su promulgación, las reduce a simples preceptos reglamentarios. Y finalmente, tal como en la doctrina italiana, en la francesa también se encuentran defensores de la tesis del estado de necesidad²¹⁸. Sin embargo, la teoría más aceptada es la que se mencionó en el párrafo anterior que afirma que no es una delegación ni un poder propio del Gobierno, sino una habilitación del Parlamento para que el Gobierno en uso de sus poderes reglamentarios regule excepcionalmente materias reservadas a la ley.

Un polémico aspecto es la definición de las situaciones en las que puede el Gobierno activar la aprobación de una ley de habilitación ya que el artículo 38 de la Constitución francesa vincula la solicitud de autorización a la ejecución del programa gubernativo. Sin embargo, contrariamente a lo que entendió la doctrina durante un tiempo, esto no obliga al Gobierno a someter al parlamento su programa de gobierno antes de presentar el proyecto de ley de habilitación. La mención del artículo 38 CF no es la misma que la del artículo 49 CF²¹⁹. El hecho de que el art. 38 CF haga mención a

²¹⁶ *Ibid.*, p. 80.

²¹⁷ Sostenida por Rolland según GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa...”, *op. cit.*, p. 80.

²¹⁸ Berthelemy, Rivero y Waline, quien concluye su exposición afirmando: “*Todo sucede como si por encima de las leyes constitucionales hubiera una fuerza superior, un principio no escrito que podría formularse así: salus populi suprema lex est*” WALINE, M.; M. *élémentaire du Droit administratif*, edic. 1947 en *Ibid.*, p. 80. (El autor no hace referencia a las citas bibliográficas de Berthelemy y Rivero).

²¹⁹ “Artículo 49:

El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general.

La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo se admitirá a trámite si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual sólo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. Salvo en lo dispuesto en el apartado siguiente, ningún diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo período ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo período extraordinario de sesiones.

El Primer Ministro podrá, previa discusión del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso este texto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere aprobada del modo establecido en el apartado anterior.

El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.”

que el Gobierno podrá aprobar ordenanzas para la “ejecución de su programa”, podría haber indicado que éstas sólo pueden ser aprobadas si el Gobierno hubiese asumido la responsabilidad de este programa, de acuerdo con el primer párrafo del art. 49 CF. Sin embargo, el Consejo Constitucional no aceptó la correspondencia entre estos dos artículos y afirmó que es necesario entender que cuando el art. 38 refiere al "programa" simplemente ha de tenerse en cuenta los objetivos en virtud del cual las ordenanzas han sido aprobadas²²⁰. El hecho de que habitualmente se impulse la ley de habilitación para abordar situaciones de urgencia no quiere decir que pueda hacerlo sólo para abordar dichas situaciones. Probablemente, la presunta necesidad de que dicho requisito exista, radique en razones históricas, ya que las ordenanzas son apreciadas como herederas de los anteriormente mencionados decretos-leyes de la III y IV República francesa. Sin embargo, el artículo 38 CF no prevé ese requisito, por lo tanto, el Gobierno puede impulsar las leyes de habilitación cuando lo considere necesario, la Constitución no establece un límite en relación a las circunstancias. Las leyes de habilitación son casi consideradas como normales ya que, como se ha explicado, el texto de la normas establece que el Gobierno puede solicitar la votación de una de estas leyes “para la ejecución de su programa”²²¹. Cabe destacar que el artículo 16²²², que hace mención de los “*plenos poderes*” del Presidente de la

²²⁰ “*La demande du Gouvernement est faire pour « l’exécution de son programme » ; on aurait pu penser que cette disposition répondait a celle de l’article 49 et qu’en conséquence une loi d’habilitation ne pourrait être obtenue que si auparavant le Gouvernement avait engagé sa responsabilité sur ce programme, conformément au premier alinéa de l’article 49 ; le Conseil Constitutionnel n’a pas admis cette correspondance entre les deux articles. D’après lui, il faut entendre pas «programme» simplement les objectifs en vue desquels les ordonnances seront prises »* LUCHAIRE, F., “Article 38”, en: ZACARIE C. (Coord.), *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, 3e édition, Economica, Paris, 2008, p. 970.

²²¹ Salas recomienda para profundizar en esta habilitación DESOTO J., “La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958”, en *Revis de Droit Public*, 1959, p. 287.; COTTERET; *Le pouvoir législatif en France*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1962, p. 114 ss.; HAMON y COTTERET; *Les pleins pouvoirs (art. 38)*, en: *Revue de Droit Public*, 1960, p. 653 y ss.; STILIMLUNKES P.; *La classification des actes ayant forcé de loi en droit public français*, *Revue de Droit Public*, 1961, p. 281 s. en SALAS, J., “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento Jurídico español. En torno a la Urgencia”, *op. cit.* p. 71.

²²² Constitución Francesa de 1958 Artículo 16: “Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional.

Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.

Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de garantizar a los poderes públicos constitucionales, en el menor plazo, los medios para cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado sobre ello.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho.

No podrá ser disuelta la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes extraordinarios.

República en determinadas circunstancias, permiten un amplio margen de interpretación y pueden dar lugar al abuso de este tipo de normas²²³.

El proyecto de ley de habilitación presentado por el Gobierno debe determinar qué materias reservadas a la ley ordinaria podrán ser reguladas por la ordenanza, qué medidas podrá adoptar el Gobierno, cuál será la finalidad que se perseguirá con las mismas y deberá establecer dos plazos, aquel en el que el Gobierno podrá aprobar la ordenanza y aquel en el que presentará el proyecto de ratificación.

La aprobación de la ley de habilitación genera una renuncia por parte del Parlamento a regular las materias en ella incorporadas durante el plazo en el que se encuentre vigente. De todas formas, no hay que confundir la ley de habilitación del artículo 38 CF con lo que podría ser la ley de delegación existente en el sistema español. La ley de habilitación francesa no delega temporalmente la potestad legislativa en el Gobierno sino que le autoriza a, haciendo uso de su potestad reglamentaria, regular materias reservadas a la ley²²⁴. En principio, las ordenanzas son actos formalmente reglamentarios y materialmente legislativos²²⁵.

Tras treinta días de ejercicio de los poderes excepcionales, el Consejo Constitucional podrá ser solicitado por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores, a efectos de examinar si se siguen cumpliendo las condiciones enunciadas en el primer párrafo. Se pronunciará lo antes posible mediante anuncio público. Procederá de pleno derecho a este examen y se pronunciará en las mismas condiciones al término de sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales y en cualquier momento pasado este plazo”.

²²³ Salas explica que, en general, la doctrina ha criticado duramente los términos en que está redactado este precepto, mencionando entre otros a DUVERGER, M., *La V République*, París. 1960, p. 40 y ss.; BERMA; *Le Président de la République dans la Constitution de 1958*, *Revis de Droit Public*, 1961, p. 558 y ss.; STILIMLUNKES P.; *La classification des actes ayant forcé de loi en droit public français*, en *Revue de Droit Public*, 1961, p. 221 y ss.; LOEWENSTEIN, K.; *Teoría de la Constitución*, trad. esp., Barcelona, 1964., p. 289 y ss. Ver SALAS, J.; Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento Jurídico español. En torno a la Urgencia”, *op. cit.*, p. 71.

²²⁴ En este sentido se expresan: TOUSCOZ, *La notion d'ordonnance*, *Etudes de Droit Public*, Cujas, París, 1964, p. 15; DE LA ROQUE, P. M., “L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960”, en *Mélanges Offerts À Jacques Maury*, Dalloz & Sirey, París, 1961, p.199; BECET, J.M., “La pratique des ordonnances de l'article 38”, en : *Le revue administrative*, número 126, 1968, p. 704 y ss.; BURDEAU, G., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie General de Droit et Jurisprudence, París, 1974, p. 521 y ss. y DEBBASCH, C., “Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution”, en: *La Semaine Juridique*, Doctrine 1701, 1962, p. 1701 en RODRÍGUEZ REQUEJO, P., “Las ordenanzas del art. 38 de la Constitución Francesa y las normas con rango de Ley de los arts. 82 y 86 de la Constitución Española: un estudio comparativo”, en: *Teoría y realidad constitucional*, 2003, no 12, p. 259, Nota al pie número 23.

²²⁵ A los citados en la nota anterior pueden añadirse STILLMUNKES, P., *La Classification des actes ayant force de loi en Droit public français*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1964, p. 261; LUCHAIRE, F.; CONAC, Gérard (ed.), *La Constitution de la République française*, Económica, 1979, p. 519 y ss., DUVERGER, M., *Institutions politiques*, Presses Universitaires de France, 1965, p. 552 y ss., GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, París, 2002, p. 598, HAMON, F.; WIENER, C., *La loi sous surveillance*, Odile Jacob, 1999, p. 34 en RODRÍGUEZ REQUEJO, P., *op. cit.*, p. 259, nota al pie número 24.

Una vez que la ley de habilitación ha sido aprobada, las ordenanzas son aprobadas por el Consejo de Ministros, previo dictamen preceptivo y no vinculante del Consejo de Estado. Una vez aprobadas dentro del plazo previsto en la ley de habilitación, son firmadas por el Jefe de Estado, con la contrafirma del Presidente del Gobierno o de los ministros responsables. Las ordenanzas no tienen rango de ley, a pesar de su incidencia sobre materias reservadas la ley y su capacidad para derogarlas, no es más que una norma meramente administrativa, fruto del ejercicio de la potestad reglamentaria del gobierno. Su contenido sólo será ascendido en rango si una ley de ratificación (que raramente se aprueba) la hace suya²²⁶. Cuando las ordenanzas entran en vigor se consideran actos administrativos controlables por el Consejo de Estado.

Las ordenanzas son normas de vigencia limitada. Si la ordenanza no se aprueba en el plazo previsto en la ley de habilitación, la habilitación se extingue. Además, si el Gobierno no deposita el proyecto de ley de ratificación en el plazo previsto en la ley de habilitación, la ordenanza caduca y pierde su vigencia con efectos retroactivos y vuelven a surtir efecto las normas anteriormente vigentes. Como se mencionó anteriormente, la ordenanza es una norma provisional, tiene vigencia desde su publicación hasta el fin del plazo de depósito, tras el cual sólo puede extender su vigencia si el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa. El depósito de la ley de ratificación no modifica la naturaleza de la ordenanza que sigue siendo una norma administrativa. Lo único que genera el depósito de la ley de rectificación es la prórroga de la vigencia de la ordenanza y ésta deja de ser una norma administrativa provisional para convertirse en una norma administrativa de vigencia potencialmente ilimitada hasta que una ley no la derogue. Es decir, que la presentación del proyecto de ley de ratificación asegura que la ordenanza no caduque pero no que se transforme en ley²²⁷.

El art. 38 CF exige el depósito del proyecto de ley de ratificación para que la ordenanza conserve su vigencia pero no exige que este proyecto se discuta y vote, lo que rara vez ocurre. De este modo, el control queda frustrado, no se exige un pronunciamiento expreso del Parlamento sobre la ordenanza. He aquí uno de los puntos más problemáticos de las ordenanzas francesas. Es la mayoría que apoya al Gobierno la que aprueba la ley de habilitación y no se exige como contrapartida, el control posterior por parte de éste por lo que las minorías no tienen ningún margen de

²²⁶ *Ibid.*, p. 251-278.

²²⁷ *Ibid.*, p. 266 y ss.

control²²⁸. Así, una norma administrativa, que es capaz de derogar una ley, se integra en el ordenamiento de modo permanente obviando el adecuado control de las minorías sobre esa facultad materialmente legislativa del Gobierno.

La ratificación se puede dar de dos maneras. La primera sería través de la tramitación y aprobación del proyecto de no caducidad que ya se había depositado. La segunda sería a través de la presentación de un proyecto o proposición de ley de ratificación diferente del proyecto de no caducidad y por tanto no sujeto a plazos en el que además, se pueden modificar las medidas adoptadas en la ordenanza y agregar otras materias. En estos dos casos se podría hablar de ratificación expresa.

Sin embargo, la ratificación más habitual es la tácita²²⁹. Esta opera cuando se aprueba un proyecto o proposición de ley cuyo único contenido es la modificación de la ordenanza. De este modo, se evita la discusión parlamentaria sobre el fondo de la ordenanza y su respeto de los límites establecidos por la ley de habilitación²³⁰. La ratificación modifica la naturaleza de la ordenanza y le otorga valor de ley desde su publicación.

Como se ha visto, a pesar de que a primera vista “la intervención parlamentaria previa y posterior del gobierno intensifica las garantías que deben rodear cualquier sustitución de la ley”²³¹ la falta de exigencia de control posterior²³² desvirtúa la participación de las minorías en el control de normas con capacidad de modificar y derogar leyes.

1.5.1.3 Inglaterra

Al estudiar la legislación de urgencia en el sistema británico es necesario recordar que adopta el *Common Law*²³³ y que su forma de gobierno presenta diferencias sustanciales con otras fórmulas de gobierno parlamentarias²³⁴.

²²⁸ *Ibid.*, p. 277.

²²⁹ *Ibid.*, p. 271.

²³⁰ Esto ha sido aceptado por el Consejo Constitucional en su Decisión Número 72-73 L 1972 y 87-224DC 1987 según Rodríguez Requejo, *Ibid.*, p. 263.

²³¹ *Ibid.*, p. 252.

²³² TUR AUSINA, R., “El control parlamentario de los Decretos-leyes”, en: Cuadernos y Debates, Número 132, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 181.

²³³ El Derecho británico no surge como Derecho legislado, sino jurisprudencial. Las sentencias van creando precedentes que van conformando el *Common Law*. Su modelo constitucional se basa, en primer lugar, en el llamado “derecho estatutario” (*Statute Law*), cuya elaboración es idéntica a las leyes

Dicho esto, puede afirmarse que Inglaterra no fue una excepción en la paulatina asunción de funciones legislativas por parte del ejecutivo. Ya en el siglo XVII aparecieron tipos básicos de delegación legislativa para hacer frente a situaciones excepcionales o de emergencia, y para delegar poderes de ordenanza a las autoridades locales²³⁵. Al producirse en el siglo XVII la guerra civil, y la desconfianza del Parlamento hacia el Rey y sus Ministros²³⁶, se concedieron muchas menos; y, a lo largo del siglo XVIII, por lo mismo, las leyes se hicieron más largas y sobrecargadas de detalle. La legislación delegada empezó a ser cada vez más extensa y frecuente²³⁷. En 1860, de 154 leyes aprobadas por el Parlamento, 33 referían delegaciones legislativas²³⁸. En 1890 comienzan a publicarse las “*Statutory Rules and Orders*”, normas con valor de ley aprobadas por el Gobierno en virtud de delegación legislativa. Entre 1894 y 1906, se aprobaban un promedio anual de 1.000; entre 1901 y 1914, ya era de 1.349; entre 1914 y 1918 (tras la primera Guerra Mundial), de 1459; entre 1919 y 1921, de 2.275; y después vuelve a situarse en un promedio de 1.500, hasta 1939²³⁹.

ordinarias y sólo se diferencian, y alcanzan el carácter de constitucionales, por razón de la materia que tratan. La legislación, normalmente no codifica. Así mientras las sentencias se dirigen a los ciudadanos directamente, y en su capacidad personal, la legislación es la “producción de normas con destino a personas o situaciones que se determinan, sin nombrarlas ni especificarlas”, y que afecta, por lo tanto, “a los derechos individuales en abstracto. Cf. WALKLAND, S. A., *The Legislative Process in Great Britain*, Praeger, New York, 1968 y DAVIS, K. G., *Administrative Law*, West Publishing Company, St. Paul, 1951 en IRIBARNE, M. F., *La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1975, p. 157, nota al pie número 7.

²³⁴ El sistema de gobierno del Reino Unido no se organiza sobre la, aquí ya mencionada, separación de poderes constitucionales y de hecho, aún puede observarse en su organización una reminiscencia de las Constituciones mixtas mencionadas en el primer apartado de este capítulo. La mayoría de los autores niegan la separación de poderes en el modelo británico aunque tampoco puede afirmarse que existe monopolio del poder por una sola persona o institución. Lo que existen son dos principios unificadores de toda la acción del Estado. Uno es la Corona, en la que confluyen todas las funciones públicas y en la que subsisten amplios poderes de prerrogativa soberana (a usar convencionalmente por los correspondientes órganos). Otro es el partido político, que, una vez lograda la mayoría suficiente en el Parlamento, orienta y unifica la acción estatal. Cfr. KEMP ALLEN, K., *Law and Order*, 3 ed., Stevens, Londres, 1955 en IRIBARNE, M. F., *op. cit.*, p. 157 y 161.

²³⁵ “Cuando Montesquieu, examinando e interpretando el funcionamiento político de Inglaterra, imaginó un equilibrio entre los poderes basado en la atribución del legislativo al Parlamento (en el cual estaba incluido el Monarca), el ejecutivo al Gobierno y el judicial a los jueces (buscando al mismo tiempo el equilibrio entre los diferentes sectores sociales en pugna), y pensó que para la supervivencia del sistema era necesario que el poder frenara al poder, ya se habían efectuado en Inglaterra delegaciones legislativas del parlamento al ejecutivo: E. VIII había obtenido en 1539, a través del *Statute of Proclamation*, una amplia autorización para legislar en Consejo, que duró hasta su muerte; y de la misma época era el *Statute of Sewers*, que creó una Comisión con amplios poderes legislativos delegados, y que duró hasta 1930” SANJUÁN FREIXES, T., “La legislación delegada”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1990, número 28, p. 121.

²³⁶ Ver RUSELL, Conrad; *The Crisis of Parliaments*, 1509-1660, Oxford University Press, Londres, 1971 en IRIBARNE FRAGA, M., *op. cit.*, p. 157.

²³⁷ ALLEN C. K., *op. cit.* en IRIBARNE FRAGA, M., *op. cit.*, p. 161.

²³⁸ SANJUÁN FREIXES, Teresa; *op. cit.*, p. 121.

²³⁹ IRIBARNE FRAGA, M., *op. cit.*, p. 161 y 162.

Como puede observarse, en un principio se admitió para afrontar guerras o conflictos bélicos pero su uso se fue generalizando hasta alcanzar situaciones más ordinarias, esto se efectuó a través de la *delegated legislation* y los *emergency powers*²⁴⁰. La primera ley de estas características fue la *Defence of the Realm Act*, de 7 de agosto de 1914, aprobada con ocasión de la Primera Guerra Mundial, por la que se otorgaba el poder al Rey en Consejo para dictar *regulations for securing the public safety and the defence of the realm*. Sin embargo, la guerra no significó el fin de la utilización de este tipo de instrumentos, la producción de legislación delegada continuó, principalmente a través de la *Restoration of Order in Ireland Act* de 1920 - que extendía a Irlanda la posibilidad de dictar las *regulations*- y a través de la *Emergency Powers Act* del mismo año, que concedía al Gobierno los mismos poderes que la de 1914 en los casos de declaración de crisis. Debido a la críticas que dicha actividad generaba, entre 1929 y 1931 hubo una pausa que se restableció con la *National Economy Act* y *Abnormal Importation Act*. El 24 de agosto de 1939, ante la amenaza de la Segunda Guerra Mundial, se aprobó la *Emergency Powers (Defence Act)*, que otorgaba poderes al Gobierno mucho más amplios que los que se le concedía en la de 1914.

Esta técnica legislativa también se utilizó para hacer frente a crisis económicas a partir de 1931 y en 1945 para facilitar reformas sociales y económicas²⁴¹. De todas formas, si bien la legislación delegada (*delegated legislation*) sí que ha tenido un amplia utilización, los decretos-leyes no existen como tales. Sin embargo, esto no quiere decir que el poder ejecutivo no se haya atribuido funciones legislativas en alguna ocasión, sino que estos actos son entendidos como actos ilegales que el Gobierno aprueba bajo su entera responsabilidad, pero sobre la que el Parlamento, a

²⁴⁰ Ver KEMP ALLEN, K.: *An inquiry into the nature and scope of delegated legislation and executive powers in English Law*, Stevens and sons Limited, London, 1956, y *Law and Order*, Stevens, Londres, 1945; GAUDEMET, “Les pouvoirs de trissé en Angleterre”, en : *Revue du Droit Public*, 1946, pp. 442-454; GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1950 y MURILLO, F., “El régimen jurídico de la Administración inglesa”, en: *Revista de Estudios Políticos*, Número 1, en GÓMEZ ACEBO, Ricardo; “El Ejercicio de la Función Legislativa...”, *op. cit.*, p. 85.

²⁴¹ LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, p. 290 y GÓMEZ ACEBO, R., “El Ejercicio de la Función Legislativa...”, *op. cit.*, p. 84 y 85 quien señala como ejemplo de uso extensivo de la legislación delegada después de los tiempos de guerra la *Supplies and Services (Transitional Powers) Act* de 1945 que atribuye al Gobierno poderes especiales para la reconstrucción de los servicios públicos esenciales y la alimentación suficiente a precios razonables, y la *Statutory Instrument Act*, que ante el rango constitucional que va adquiriendo la legislación delegada en el Reino Unido, unifica sus normas.

través *Bill of indemnity*, puede exonerar al Gobierno si entiende que no ha habido un uso indebido de sus funciones.

Para comprender el modo en el que el Gobierno hace uso de estas potestades legislativas es necesario explicar brevemente el modo usual a través del cual se hace frente a una emergencia en el ordenamiento jurídico inglés. Primero, el gobierno adopta medidas de emergencia provisionales, utilizando la “prerrogativa de la Corona” que, posteriormente, son completadas con una o varias leyes del Parlamento, normalmente con amplia delegación legislativa (como la *Defence of Realm Act*, la *Emergency Powers Act*, etc.). Generalmente, los poderes delegados en estas leyes están limitados a un plazo concreto o a la duración de una determinada situación o circunstancia²⁴². La mayoría de la doctrina entiende el fundamento de la legislación delegada es una simple consecuencia del doble principio de la soberanía (teóricamente ilimitado) del Parlamento, que incluye, el poder de delegar y, por otra parte, de la no aplicación en la Constitución inglesa de la doctrina de la división de poderes, por lo que no existe ningún inconveniente constitucional para la delegación legislativa²⁴³. Finalmente, un *Bill of indemnity* del Parlamento convalida los actos del Gobierno, fundándose en que la legislativa es una potestad que originariamente le corresponde y a través de ella absuelve al Gobierno de los posibles excesos cometidos durante la situación excepcional. Cabe recordar que algunas de estas leyes de delegación, como la *Emergency Powers Act*, de 1920, son leyes permanentes, a las que en todo momento puede recurrir el Gobierno²⁴⁴.

La legislación delegada o secundaria suele establecer cambios en leyes existentes en base a poderes delegados por una ley anterior del Parlamento. Los *Statutory Instruments* constituyen la mayoría de la legislación delegada, pero también pueden incluir Reglas o Códigos de Práctica. Esta legislación delegada permite al Gobierno hacer cambios a una ley sin necesidad de impulsar una ley del Parlamento completamente nueva. La ley original (también conocida como legislación primaria) tendría disposiciones que permiten que la futura legislación delegada pueda alterar la ley en grados diferentes. Estos cambios efectuados por el *Statutory Instrument* en la ley primaria pueden ir desde detalles técnicos a cuestiones más sutanciales de la ley. A menudo la ley establece el marco amplio de su propósito y el contenido más complejo

²⁴² IRIBARNE, M. F., *op. cit.*, p. 182, nota al pie número 66.

²⁴³ *Ibid.*, p. 168.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 182, nota al pie número 66.

o detallado sobre su ejecución se agrega a través de la legislación delegada. Cada año se emiten alrededor de 3.000 *Statutory Instruments*, que constituyen el grueso de la legislación delegada²⁴⁵. Existen dos tipos de *Statutory Instruments*: Instrumentos afirmativos que han de contar con la aprobación expresa de ambas Cámaras y los Instrumentos negativos que pueden convertirse en ley sin debate o votación, pero ésta puede ser anulada por una resolución de cualquiera de las Cámaras del Parlamento. En ambos casos, el margen de maniobra del Parlamento es limitado. El Parlamento puede aceptarlas o rechazarlas, pero no puede modificarlas²⁴⁶. Aproximadamente dos tercios de las *Statutory Instruments* no se consideran activamente ante el Parlamento y simplemente se convierten en ley.

Estos *Statutory Instruments* son normalmente redactados por la oficina legal del departamento gubernamental correspondiente. Las consultas suelen tener lugar con los órganos y las partes interesadas. El *Delegated Powers Scrutiny Committee* (creado en 1992) revisa constantemente el alcance de las facultades legislativas delegadas por el Parlamento a los Ministros del Gobierno y examina todos los proyectos de ley que delegan facultades que permiten que los *Statutory Instruments* sean aprobados antes de pasar a la Cámara de los Comunes.

Existe un entendimiento informal en la Cámara de los Lores de que, cuando el *Delegated Powers Scrutiny Committee* haya aprobado disposiciones en un proyecto de ley para delegar poderes, la forma de esos poderes normalmente no debería ser objeto de debate durante su tramitación como proyecto de ley. La Cámara de los Comunes no tiene un comité equivalente.

En 2003, se estableció el *Lords Secondary Legislation Scrutiny Committee* que considera cada *Statutory Instrument* de manera negativa o afirmativa presentada ante el Parlamento - alrededor de 1.200 por año - con miras a determinar si la Cámara debe prestar especial atención a alguno de los siguientes motivos: si es política o legalmente importante o da lugar a cuestiones de política pública que puedan ser de interés para la Cámara; que pueda ser inapropiado a la vista de las nuevas circunstancias desde la aprobación de la ley primaria o si puede vulnerar la legislación de la Unión Europea²⁴⁷; si puede es probable que no alcance sus objetivos políticos; si el material

²⁴⁵ HOUSE OF COMMONS, *Background Paper: Statutory Instruments*, Briefing Paper Number 06509, 15 Diciembre, 2016.

²⁴⁶ <http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/statutory-instruments/>

²⁴⁷ Cabe resaltar que al momento de redacción de este trabajo Gran Bretaña aun forma parte de la Unión Europea.

explicativo presentado aporta información insuficiente para obtener una comprensión clara del objetivo de política del instrumento y de su aplicación prevista; y si parece haber insuficiencias en el proceso de consulta relacionado con el instrumento.

El *Lords Secondary Legislation Scrutiny Committee* informa cada semana, considerando normalmente los *Statutory Instruments* 12-15 días después de ser presentadas ante la Cámara. Al igual que el *Delegated Powers Scrutiny Committee*, el *Lords Secondary Legislation Scrutiny Committee* tiene como función asesorar a la Cámara de los Lores y corresponde a la Cámara decidir si se debe o no actuar sobre las conclusiones de la Comisión. La Cámara de los Comunes no tiene un comité equivalente.

El número de *Statutory Instruments* aprobados ha ido incrementándose a través de los años pero se observan un especial incremento en la aprobación de este tipo de normas a partir de 1972 en el que se pasa de unos 100 aproximadamente a más de 1.000, número que se mantiene y va aumentando progresivamente durante los años siguientes. Se observa otro salto cuantitativo entre el año 2010 y el 2014 en los que superan los 3.000²⁴⁸.

Como se ha afirmado en un principio, estos instrumentos se asemejan más a la legislación delegada que a los decretos-leyes pero la aprobación posterior por parte del Parlamento de la actividad legislativa del gobierno, incluso aunque esta exceda el margen otorgado por la ley primaria, así como el creciente número de delegación delegada aprobada, dan cuenta de la expansión de las potestades legislativas incluso en aquellos sistemas de Gobierno en los que el Parlamento era considerado sagrado. Como afirma Astarloa Huarte-Mendicoa, “el caso británico es paradigmático, (...) un sistema que se vanagloriaba de la supremacía absoluta de Parlamento, viene obligando a los teóricos de los últimos 50 años a imaginar mecanismos de control que mitiguen los efectos del cambio”²⁴⁹.

²⁴⁸ Los *Statutory Instruments* aprobados por año en Reino Unido son: 1948: 46, 1949: 34, 1950: 28, 1951: 30, 1952: 29, 1953: 19, 1954: 30, 1955: 28, 1956: 40, 1957: 30, 1958: 40, 1959: 51, 1960: 47, 1961: 58, 1962: 74, 1963: 68, 1964: 71, 1965: 113, 1966: 71, 1967: 78; 1968: 93, 1969: 99, 1970: 1008, 1971: 192, 1972: 1.100, 1973: 1.269; 1974: 1.293, 1975: 1.419, 1976: 1.139, 1977: 1.182, 1978: 1.077, 1979: 984, 1980: 1.212, 1981: 1.117, 1982: 1.103, 1983: 1.123, 1984: 1.141, 1985: 1.221, 1986: 1.291, 1987: 1.468, 1988: 1.558, 1989: 1.536, 1990: 1.648, 1991: 1.767, 1992: 1.923, 1993: 1.884, 1994: 1.850, 1995: 1.871, 1996: 2.073, 1997: 1.840, 1998: 1.826, 1999: 1.974, 2.000: 1.865, 2001: 2.285, 2002: 1.955, 2003: 1.844, 2004: 1.803, 2005: 1.876, 2006: 1.776, 2007: 1.854, 2008: 1.664, 2009: 2.008, 2010: 2.967, 2011: 3.131, 2012: 3.327, 2013: 3.292, 2014: 3.485, 2015: 2.059, 2016: 1.242. Datos obtenidos de la página oficial del Archivo Nacional de Legislación del Gobierno del Reino Unido <http://www.legislation.gov.uk/uksi>

²⁴⁹ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 104.

1.5.1.5 Austria

En Austria y Dinamarca también se contempla la posibilidad de que el Gobierno ejerza potestades legislativas, pero siempre que la asamblea legislativa no se encuentre reunida y en casos de gran urgencia (art. 23 Constitución danesa de 1849, reformada en 1915²⁵⁰) o para evitar un daño público irreparable (art. 18.2 de la Constitución austríaca de 1920, reformada en 1929²⁵¹).

La Constitución Federal de Austria fue aprobada en 1920 pero ha sufrido varias modificaciones desde entonces. Las normas constitucionales austríacas comprenden la Ley Constitucional Federal de 1920, las leyes constitucionales federales, las disposiciones de carácter constitucional que se encuentran recogidas en leyes federales ordinarias y varios tratados internacionales. Si bien se ha intentado sistematizar y

²⁵⁰ Art. 23 de la Constitución de Dinamarca: En casos determinados de gran urgencia, y si el Folketing no pudiera reunirse, el Rey tiene facultad para decretar leyes provisionales, las cuales no podrán estar en contraposición con esta Ley Constitucional y siempre deberán ser puestas a la consideración del Folketing, una vez se haya reunido la Cámara, para que las apruebe o rechace.

²⁵¹ Artículo 18 de la Constitución de Austria: “1. El conjunto de la actividad administrativa estatal sólo se podrá ejercitar en virtud de lo establecido en las leyes (auf Grund der Gesetze). 2. Toda autoridad administrativa podrá dictar decretos (Verordnungen erlassen) dentro de su esfera de competencia sobre la base de lo dispuesto en las leyes. 3. Cuando resulte necesaria la adopción inmediata de medidas que según la Constitución requiera una resolución del Consejo Nacional, para evitar un daño público e irreparable para la colectividad, en un momento en que no esté reunido el Consejo Federal, no se pueda reunir a tiempo o se encuentre impedido por fuerza mayor en su funcionamiento, podrá el Presidente federal, a propuesta del Gobierno federal, bajo la responsabilidad suya y la de éste, acordar dichas medidas mediante decretos transitorios de modificación de las leyes. El Gobierno federal deberá formular su propuesta de conformidad con la Subcomisión permanente (párr. 2 del art. 55), que habrá de ser designada por la Comisión Principal (Hauptausschuss) del Consejo Nacional. Los decretos en cuestión requerirán el refrendo del Gobierno federal. 4. Todo decreto dictado al amparo del párrafo 3 deberá ser presentado inmediatamente por el Gobierno federal al Consejo Nacional, el cual deberá ser convocado por el Presidente federal en el caso de que en ese momento no esté celebrando sesión; si estuviera reunido, lo convocará el Presidente del propio Consejo Nacional para uno de los ocho días consecutivos a la propuesta. Dentro de las cuatro semanas siguientes a la propuesta deberá el Consejo Nacional aprobar en sustitución del decreto una ley federal correlativa o bien expresar mediante resolución la solicitud de que el Gobierno federal deje inmediatamente sin efecto el decreto. En el último supuesto deberá el Gobierno federal dar satisfacción sin demora a esta exigencia. Con el fin de que el Consejo Nacional pueda adoptar resolución dentro de plazo, deberá su Presidente someter la propuesta a votación a más tardar el penúltimo día del plazo de cuatro semanas. El Reglamento interior establecerá las modalidades de aplicación. Si el decreto fuese dejado sin efecto por el Gobierno federal con arreglo a los preceptos antecedentes, entrarán de nuevo en vigor (treten wieder in Wirksamkeit) el día mismo en que surta efecto el levantamiento las disposiciones legales que hubieren sido derogadas por el decreto. 5. Los decretos especificados en el párrafo 3 no podrán suponer alteración alguna de disposiciones constitucionales federales, ni un gravamen financiero permanente para la Federación, ni una carga financiera para los Estados, partidos o municipios, así como tampoco obligaciones financieras para los ciudadanos de la Federación ni una enajenación del patrimonio del Estado (Staatsgut), ni medidas en materias indicadas en el artículo 10, número 11, ni finalmente providencias que tengan por objeto modificaciones en el derecho de asociación (Koalitionsrecht) o la protección de los arrendatarios (Mieterschutz).

codificar esas normas constitucionales hasta ahora no se ha logrado ²⁵². La Constitución de 1920 ya incluía la posibilidad de que el poder ejecutivo ejerciera funciones legislativas.

El sistema presenta algunas características que creo que merecen ser valorados positivamente. El artículo 18 incisos 3 a 5 de la Constitución austríaca²⁵³ establece que el Presidente Federal, a propuesta del Gobierno federal, bajo responsabilidad de ambos podrá, para evitar un daño público e irreparable para la colectividad, en un momento en que no esté reunido el Consejo Federal, adoptar medidas que según la Constitución requieran una resolución del Consejo Nacional.

Como puede observarse, el presupuesto habilitante de la función legislativa del Gobierno se configura cuando sea "necesaria la adopción inmediata" de la medida para "evitar daño público o irreparable para la colectividad", y que , además al momento de

²⁵² MÉNDEZ ELÍAS, C., "El modelo constitucional austríaco desde la perspectiva de su interacción con el Derecho de la Unión Europea", en: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2010, número 14, p. 137-173.

²⁵³ "3. Cuando resulte necesaria la adopción inmediata de medidas que según la Constitución requiera una resolución del Consejo Nacional, *para evitar un daño público e irreparable para la colectividad, en un momento en que no esté reunido el Consejo Federal, no se pueda reunir a tiempo o se encuentre impedido por fuerza mayor en su funcionamiento, podrá el Presidente federal, a propuesta del Gobierno federal, bajo la responsabilidad suya y la de éste, acordar dichas medidas mediante decretos transitorios de modificación de las leyes.* El Gobierno federal deberá formular su propuesta de conformidad con la Subcomisión permanente (pár. 2 del art. 55), que habrá de ser designada por la Comisión Principal (Hauptausschuss) del Consejo Nacional. *Los decretos en cuestión requerirán el refrendo del Gobierno federal.*

4. Todo decreto dictado al amparo del párrafo 3 *deberá ser presentado inmediatamente por el Gobierno federal al Consejo Nacional*, el cual deberá ser convocado por el Presidente federal en el caso de que en ese momento no esté celebrando sesión; si estuviera reunido, lo convocará el Presidente del propio Consejo Nacional para uno de los ocho días consecutivos a la propuesta. *Dentro de las cuatro semanas siguientes a la propuesta deberá el Consejo Nacional aprobar en sustitución del decreto una ley federal correlativa o bien expresar mediante resolución la solicitud de que el Gobierno federal deje inmediatamente sin efecto el decreto.* En el último supuesto deberá el Gobierno federal dar satisfacción sin demora a esta exigencia. Con el fin de que el Consejo Nacional pueda adoptar resolución dentro de plazo, deberá su Presidente someter la propuesta a votación a más tardar el penúltimo día del plazo de cuatro semanas. El Reglamento interior establecerá las modalidades de aplicación. Si el decreto fuese dejado sin efecto por el Gobierno federal con arreglo a los preceptos antecedentes, entrarán de nuevo en vigor (*treten wieder in Wirksamkeit*) el día mismo en que surta efecto el levantamiento las disposiciones legales que hubieren sido derogadas por el decreto.

5. Los decretos especificados en el párrafo 3 *no podrán suponer alteración alguna de disposiciones constitucionales federales, ni un gravamen financiero permanente para la Federación, ni una carga financiera para los Estados, partidos o municipios, así como tampoco obligaciones financieras para los ciudadanos de la Federación ni una enajenación del patrimonio del Estado (Staatsgut), ni medidas en materias indicadas en el artículo 10, número 11, ni finalmente providencias que tengan por objeto modificaciones en el derecho de asociación (Koalitionsrecht) o la protección de los arrendatarios (Mieterschutz)*". El destacado me pertenece. El Artículo 10, número 11 de la Constitución de Austria de 1920, por su parte establece: "11) derecho del trabajo (Arbeitsrecht), en lo comprendido en el artículo 12; la seguridad social y contractual (Sozial-und Vertragsversicherungswesen); y los sindicatos de trabajadores y de empleados; salvo los del sector agrícola y forestal". El destacado me pertenece.

aprobarse el Consejo Federal²⁵⁴ no se encuentre reunido, no pueda hacerlo a tiempo o esté impedido por fuerza mayor. Por otra parte, están incluidas aquí las limitaciones materiales a las que también están sometidas estas normas²⁵⁵. Se establece que el decreto no podrá alterar disposiciones constitucionales ni crear "un gravamen financiero permanente para la Federación", "obligaciones financieras para los ciudadanos", "enajenar patrimonio del Estado" ni "alterar disposiciones sobre derecho del trabajo, seguridad social o derecho de asociación".

En lo que refiere al procedimiento que ha de transitar la norma, se exige el acuerdo previo entre el Presidente Federal y el Gobierno, bajo la responsabilidad política de ambos, que conforman instituciones separadas²⁵⁶. El Presidente expide el decreto, a propuesta del Gobierno. Sin embargo, este último (dirigido por el Canciller o Primer Ministro), para poder elevar la propuesta al Presidente, ha de obtener la conformidad de la Subcomisión Permanente²⁵⁷, que actúa en receso de la legislatura²⁵⁸.

²⁵⁴ El Consejo Federal de Austria (Bundesrat) es una de las dos cámaras del Parlamento. De acuerdo con la Constitución de Austria, el poder legislativo es ostentado por el Consejo Federal (como Cámara alta) y el Consejo Nacional de Austria (Nationalrat). El Bundesrat es la cámara de representación de los estados y una de sus principales características es que sus miembros no están obligados por la disciplina de voto, pudiendo votar individualmente según su consideración. <https://www.parlament.gv.at/ENGL/>

²⁵⁵ La introducción de los límites materiales en el art. 86 de la CE fue recogido del modelo austriaco. ASTARLOA HUARTE MENDICOA, I., "Teoría y Práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español", *op. cit.*, p. 110, CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 129.

²⁵⁶ Cabe recordar que el sistema austriaco posee un ejecutivo bicéfalo. Éste se encuentra ejercido por el Presidente de la República, que es elegido democráticamente por sufragio universal cada seis años, y por el Consejo de Ministros, dirigido por un canciller, designado a su vez por el presidente para un período no superior a los cuatro años.

²⁵⁷ La Subcomisión permanente se integra dentro de la Comisión Principal del Consejo Nacional. La elección de sus miembros se realiza de manera proporcional y al menos un miembro de cada partido representado en la comisión principal debe formar parte de ella. De conformidad con el art. 55 de la Constitución austriaca, "1. El Consejo Nacional elegirá en su seno a la Comisión Principal con arreglo al principio de representación proporcional. Se podrá disponer por ley federal que determinados decretos del Gobierno federal o de algún Ministro exijan la conformidad de la Comisión Principal, así como que el Gobierno o algún Ministro federal tenga que presentarle informes. La Comisión deberá ser convocada, incluso fuera de los períodos de sesiones del Consejo Nacional (art. 28) cuando surja la necesidad de hacerlo. "La Comisión Principal elegirá en su seno una Subcomisión permanente (einen ständigen Unterausschuss) que tendrá las facultades previstas en la presente Ley. La elección se celebrará con arreglo al principio de la representación proporcional, si bien, sin perjuicio del respeto de esta regla, deberá pertenecer a la Subcomisión un miembro, por lo menos, de cada partido representado en la Comisión Principal. El Reglamento interior deberá velar por la posibilidad de convocar y reunir la Subcomisión Permanente en cualquier momento. Si el Consejo Nacional fuese disuelto al amparo del párrafo 1 del artículo 29 por el Presidente federal, corresponderá a la Subcomisión Permanente la intervención en la función ejecutiva que compete según la presente Ley en cualquier otro caso al propio Consejo Nacional (Comisión Principal).

²⁵⁸ ASTARLOA HUARTE MENDICOA, I., "Teoría y Práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español", *op. cit.*, p. 109.

En referencia a la intervención posterior del poder legislativo, el artículo destaca el carácter “transitorio” del decreto y establece que éste deberá ser presentado inmediatamente por el Gobierno al Consejo Nacional²⁵⁹ que “deberá ser convocado por el Presidente Federal en caso de que en ese momento no esté celebrando sesión” en un plazo de ocho días consecutivos a la propuesta. El artículo exige su sustitución por ley, en un plazo de cuatro semanas (que, como se ha visto, resulta más breve que el de otros sistemas como el italiano que otorga 60 días). En caso de rechazarlo debe solicitar al Gobierno que “deje inmediatamente sin efecto el decreto”.

Como bien menciona Astarloa Huarte-Mendicoa, todo ello “acaba por configurar, sobre el papel, un aparato de máxima precaución, notoriamente más afortunado que el que se viene destacando como modelo más directo de la Constitución española, cuál es el artículo 77 de la Constitución Italiana”²⁶⁰.

Del modelo austríaco puede destacarse la necesidad del doble control previo y posterior de los decretos-leyes ya que se requiere la previa conformidad de una subcomisión permanente del Consejo Nacional y, posteriormente, la preceptiva sustitución por ley del decreto-ley, la inclusión en el texto constitucional de los límites materiales, la expresa definición de estas normas como “transitorias” y la exigencia de que sean transformadas en ley.

1.5.2 Américas

1.5.2.1 Estados Unidos

El caso de Estados Unidos es paradigmático ya que si bien fue la Constitución de este país la que primeramente cristalizó la división de poderes es, probablemente, uno de los países en los que más vagamente está limitada la atribución de potestades legislativas al Presidente. De hecho, se verá más adelante, otros países americanos de tradición presidencialista han incorporado en sus textos constitucionales límites a la

²⁵⁹ El Consejo Nacional es una de las Cámaras del Parlamento de Austria y que ejerce las funciones de Cámara baja.

²⁶⁰ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español”, *op. cit.*, p. 109.

potestad normativa del gobierno, especialmente en lo que refiere a la normativa de urgencia, ya sea desde un origen o con posterioridad a través de su inclusión en las reformas constitucionales. Estados Unidos, por el contrario, ha mantenido su diseño de atribuciones original y las potestades reglamentarias y normativas del poder ejecutivo no han sido limitadas. En este sentido, el Presidente de los Estados Unidos, según el art. 2 inciso primero de la Constitución federal americana, ejerce el poder ejecutivo y, conforme lo establecido en el inciso 3 del artículo 2, ha de velar porque las leyes sean correctamente ejecutadas. Por lo tanto, se entiende que el Presidente puede aprobar órdenes ejecutivas o directivas presidenciales para implementar o ejecutar dichas leyes. Si bien es cierto que estos decretos no son perfectamente comparables con los decretos-leyes o la legislación de urgencia en términos generales²⁶¹, creo que es necesario hacer referencia a ellos porque es incluso, un paso anterior en la evolución de la limitación de esta potestad del poder ejecutivo en los sistemas de gobierno presidencialista.

La naturaleza de este tipo de normas, no está definida en la Constitución o legalmente²⁶², lo que acarrea más problemas interpretativos. Sin embargo, un estudio del Congreso las ha definido como directivas o acciones del presidente que tienen fuerza y efecto de ley cuando estén fundadas en las competencias del Presidente

²⁶¹ Aunque en alguna ocasión el aumento en su aprobación se justificara con este argumento. Franklin D. Roosevelt creyó que sus poderes expansivos volverían a la gente una vez que las emergencias económicas de la guerra hubieran pasado. "El pueblo americano puede estar seguro de que usaré mis poderes con pleno sentido de mi responsabilidad hacia la Constitución y hacia mi país ... Cuando se gane la guerra, los poderes bajo los cuales actúo retornarán a la gente la gente, a quien pertenecen". Ver MONAGHAN, H. P., "The protective power of the presidency", en *Columbia Law Review*, Vol. 93, no 1, 1993, pág. 30, nota al pie, número 66.

²⁶² "Executive orders are generally directed to, and govern actions by, Government officials and agencies. They usually affect private individuals only indirectly. Proclamations in most instances affect primarily the activities and interests of private individuals. Since the President has no power and authority over individual citizens and their rights except where he is granted such power and authority by a provision in the Constitution or by statute, the President's proclamations are at best hortatory so far as the general public is concerned unless they are based on statutory or Constitutional authority. Essentially an Executive order or proclamation is a written document issued by the President and titled as such by him or at his direction. Because of this, a precise and uniformly applicable differentiation between Executive orders and proclamations is impossible. The subject matter of each order or proclamation must be ascertained from an examination of the order or proclamation itself. The authority for its issuance is ordinarily stated in the document" UNITED STATES CONGRESS HOUSE, Committee on Government Operations; *Executive Orders and Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers*, 1957, Washington: GPO, summary. En el mismo sentido CONTRUBIS, J., "Report for Congress: executive order and Proclamations", *Congressional Research Service*, 1995, p. CRS1 citado por OLSON, W. J.; WOLL, A., "Executive orders and national emergencies. How presidents have come to "Run the Country by usurping Legislative Power"", en: *Policy Analysis*, número 358, octubre, 1999, p. 8.

derivadas de la Constitución o legalmente²⁶³. Cabe destacar que las ordenes ejecutivas no son las únicas directivas que el presidente puede aprobar, también existen las proclamaciones, declaraciones, memorándums entre otras. Entre ellas la diferencia es principalmente de forma aunque las más comunes son las ordenes ejecutivas.

Este amplio margen otorgado por la Constitución sin ulteriores limitaciones y especificaciones, genera una difícil interpretación de cuáles son los límites del poder ejecutivo. Se argumenta que el Presidente excede sus prerrogativas cuando lo utiliza para determinar políticas y regular materias reservadas a la ley ya que esa es una responsabilidad que la Constitución le otorga expresamente al Congreso²⁶⁴. Sin embargo al no estar definido constitucionalmente, dicho límite se vuelve difuso.

Originariamente, las órdenes ejecutivas fueron utilizadas como herramientas administrativas. La utilización de este tipo de herramientas estaba en línea con la visión tripartita de los padres fundadores: conforme se entendía en los primeros tiempos de la República, el poder de legislar le correspondía al Congreso. La capacidad normativa del Presidente estaba limitada al veto y su autoridad para recomendar normas para su consideración. Por lo tanto, las directivas presidenciales se aprobaban, en un comienzo, en este marco de entendimiento²⁶⁵. Con el pasar de los años, este poder se extendió al de aprobar normas con rango de ley²⁶⁶. En un principio, esto sucedió en virtud de algunas crisis: la guerra civil, la gran depresión y las dos guerras mundiales. Sin embargo, terminada la guerra o las crisis este poder no se reversionó y los Presidentes continuaron aprobando ordenes ejecutivas.

A pesar de la naturaleza *amorfa* de la autoridad para dictar órdenes ejecutivas, memorandos presidenciales y proclamaciones, estos instrumentos han sido empleados por todos los presidentes desde el comienzo de la República²⁶⁷. A través de las órdenes ejecutivas mismas se han regulado una gran cantidad de materias entre ellas el establecimiento de campos de internamiento durante la Segunda Guerra Mundial²⁶⁸, la

²⁶³ “Executive orders and proclamations are directives or actions by the President. When they are founded on the authority of the President derived from the Constitution or statute, they may have the force and effect of law”. UNITED STATES CONGRESS, HOUSE. Committee on Government Operations: Executive Orders and Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers, *op. cit.*, p. 1.

²⁶⁴ OLSON, W. J.; WOLL, A., *op. cit.*, p. 1.

²⁶⁵ BRANUM, T. L.; “President or King - The Use and abuse of executive Orders in Modern-Day America”, en: *Journal of Legislation*, Volume 28, Issue I, Article I, p. 5.

²⁶⁶ OLSON, W. J.; WOLL, A., *op. cit.*, p. 5.

²⁶⁷ CHU, V. S.; GARVEY, T., “Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation”, en: *Congressional Research Service*, 2014, p. 2.

²⁶⁸ Executive Order No. 9066, 7 Fed. Reg. 1407 (February 25, 1942).

suspensión del recurso de hábeas corpus²⁶⁹ y la igualdad de trato en las fuerzas armadas sin consideración de raza, color, religión u origen nacional²⁷⁰.

La primera orden ejecutiva fue aprobada por Lincoln el 20 de octubre de 1862 a través de la cual establecía cortes militares en Luisiana²⁷¹. Respecto del número total de órdenes ejecutivas que se han aprobado durante las presidencias estadounidenses, es difícil saberlo, de hecho los números en 1957 ya variaban entre 15.000 a 50.000²⁷². Esto probablemente se deba a que su numeración se estableció por vez primera en 1907 y se realizó de una manera informal hasta que, en 1935, se establecieron los procedimientos formales a través del *Federal Register Act* (sin embargo, hay muchas ordenes ejecutivas anteriores a 1935 que van apareciendo y a las que se les va poniendo un número con un sufijo entre medio). De acuerdo a algunos artículos, el número total de órdenes ejecutivas aprobadas que poseen número es de 14.061 (Lincoln 3, Johnson, 5, Grant, 15, Hayes 0, Garfield 0, Arthur 3, Cleveland 6, Harrison 4, Cleveland 71, McKinley 51, T. Roosevelt 1006, Taft 698, Wilson 1791, Harding 484, Coolidge 1253, Hoover 1004, F. Roosevelt. 3723, Truman 905 Eisenhower 452, Kennedy 214, Johnson 324, Nixon 346, Ford 169, Carter 320, Reagan 381, Bush 166, Clinton 364, Obama 276 -en sus dos períodos-, Trump, 12 en las tres primeras semanas de su presidencia). Más allá del abultado número, lo que sorprende es el incremento de este tipo de normas aprobadas en algunos años y su paulatino crecimiento, lo que refleja un clara flexibilización de su utilización por parte del Presidente. En este sentido, muchos politólogos se han referido al incremento del poder ejecutivo durante el siglo XX, tendencia que continua en las primeras dos décadas del siglo XXI. Ante esta situación ha habido algunos intentos de limitar esta facultad del poder ejecutivo en el Congreso²⁷³, sin mayor éxito. En los últimos años,

²⁶⁹ Ver por ejemplo la Orden ejecutiva del Presidente Lincoln al Mayor-General H. W. Halleck, Comandante en el Departamento de Missouri (Diciembre 1861) "*General: As an insurrection exists in the United States and is in arms in the State of Missouri, you are hereby authorized and empowered to suspend the writ of habeas corpus within the limits of the military division under your command and to exercise martial law as you find it necessary, in your discretion, to secure the public safety and the authority of the United States.*" en RICHARDSON, J. D., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789-1902*, at 99 (Vol. VI) citado por CHU, V. S. y GARVEY, T., *op. cit.*, p. 2.

²⁷⁰ Executive Order No. 9981, 13 Fed. Reg. 4313 (Julio 28, 1948) ("*It is hereby declared to be the policy of the President that there shall be equality of treatment and opportunity for all persons in the armed services without regard to race, color, religion or national origin.*").

²⁷¹ OLSON, W. J.; WOLL, A., *op. cit.*, p.13 and BRANUM, T. L., *op. cit.*, p. 8.

²⁷² UNITED STATES. CONGRESS HOUSE, Committee on Government Operations, *op. cit.*, p. 46.

²⁷³ Se han presentado distintos proyectos de ley en el congreso con el objetivo de limitar las potestades del Poder ejecutivo: The Separation of Powers Restoration Act, H.R. 864, 107th Cong. (2001); The Presidential Order Limitation Act of 2001, H.R. 23, 107th Cong. (2001); The Executive Orders Limitation Act of 1999, S. 1795, 106th Cong. (1999); The Separation of Powers Restoration Act, H.R.

los Presidentes han ejercido sus poderes en violación de la constitución tomando la iniciativa para desarrollar políticas incluso en contra de la voluntad del Congreso²⁷⁴.

En referencia al control sobre estas órdenes ejecutivas, es imprescindible mencionar el pronunciamiento de la Corte Suprema en el caso *Youngstone Sheet & Tube Co. v. Sawyer*²⁷⁵, en el que estableció el marco para el análisis del modo en el que son ejercidas estas potestades del Presidente cuya doctrina se ha utilizado hasta la actualidad. El caso abordaba la constitucionalidad de una orden ejecutiva aprobada por el presidente Truman en 1952 a través de la cual, para evitar los efectos de la huelga de trabajadores durante la guerra de Corea, ordenaba a la Secretaria de Comercio el tomar posesión de la mayoría de las acerías para garantizar la continuidad de la producción. Esta decisión fue recurrida por las compañías de acero y fue finalmente declarada inconstitucional por la Corte Suprema, quien entendió en el voto de la mayoría que el poder de hacer la ley corresponde al Congreso y al Presidente la potestad de verificar que estas sean ejecutadas fielmente pero en ningún caso de hacer la ley. Entendieron que los padres fundadores le habían otorgado al Congreso la facultad de hacer la ley, tanto en los buenos como en los malos tiempos. Por lo tanto, al afectar la orden ejecutiva materias reservadas a la ley, se entendía inconstitucional por violentar la división de poderes.

Sin embargo, el análisis efectuado por el juez Robert H. Jackson en su voto, ha sido más influyente que el de la mayoría²⁷⁶ y ha sido utilizado desde entonces, para analizar la validez de las órdenes presidenciales controvertidas²⁷⁷ aunque no todas las Cortes han invocado este esquema para evaluarlas²⁷⁸. En este voto, el juez estableció un esquema tripartito para analizar la validez constitucional de las acciones del Presidente. Aseveraba que la funciones del presidente no son fijas sino que fluctúan dependiendo de su disyunción con las del Congreso para lo que diferenciaba tres situaciones posibles. La primera, y de fácil interpretación, aquella en la que el Congreso delegaba expresamente esas funciones en el Gobierno lo que no presenta

2655, 106th Cong. (1999); H.R. Con. Res. 236, 105th Cong. (1998); The Presidential Directives and Records Accountability Act, H.R. 5438, 101st Cong. (1990). Ver BRANUM, T. L., *op. cit.*, p. 34.

²⁷⁴ BRANUM, T. L., *op. cit.*, p. 34. Probablemente la presidencia de Clinton sea una de las que reflejan esta actitud con mas claridad. Ver páginas 35 a 37 del citado artículo.

²⁷⁵ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

²⁷⁶ CHU, V. S.; GARVEY, T., *op. cit.*, p. 3.

²⁷⁷ Cfr. *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491 (2008) y *American Int'l Grp. v. Islamic Republic of Iran*, 657 F.2d 430 (D.C. Cir. 1981) en CHU, V. S. y GARVEY, T., *op. cit.*, p. 3.

²⁷⁸ Ejemplo de ello es la *Chamber of Commerce of the United States v. Reich*, 74 F.3d 1322 (1996) en la que se utilizó el criterio de la mayoría.

mayores inconvenientes. Una segunda situación en la que no existe una habilitación expresa del Congreso, pero tampoco una prohibición sobre la misma donde existe un espacio en el que pueden haber competencias concurrentes o cuya distribución es incierta. Bajo estas circunstancias, explica el Juez Jackson, es posible que a veces este consentimiento implícito o silencio del Congreso puede habilitar, sino invitar, la adopción de medidas bajo la responsabilidad del Presidente. La tercera situación se daría en aquellas situaciones en las que el Presidente adopta medidas incompatibles con los expresa e implícitamente dispuesto por el Congreso y que, en ese caso, la situación merece especial atención porque puede atentar contra la división de poderes. Este esquema de evaluación, que como he mencionado, ha sido frecuentemente utilizado hasta la actualidad no permite delimitar claramente el margen de actuación de cada uno de los poderes debilitando la posibilidad de control sobre los mismos.

En lo que refiere al poder del Congreso para modificar o revocar estas órdenes ejecutivas, en el caso de que hayan sido aprobadas en virtud de una delegación expresa del Congreso, este puede modificar o anular la orden (en todo o en parte), e incluso revocar el poder a través del cual delegaba dicha competencia. Sin embargo, ante esto el Presidente tendrá el poder de veto. Por lo tanto, teniendo en cuenta que para superarlo es necesaria una mayoría de 2/3 del Congreso, en última instancia esta será la mayoría necesaria para revocar un orden ejecutiva del Presidente. De todas formas, parece que sólo en el 4% de los casos el Congreso ha modificado alguna orden del presidente²⁷⁹. Si el Congreso por el contrario, tiene la intención de apoyar una orden ejecutiva puede codificarla, con o sin modificaciones, para darle más estabilidad.

Si bien es cierto que todos los presidentes han hecho uso de esta potestad de aprobar ordenes ejecutivas con diversos objetivos, el de Estados Unidos es un claro ejemplo de cómo lo importante no es realizar un análisis político de las medidas que se adoptan sino entender que la sujeción de los poderes al imperio de la ley, la supremacía de la constitución y sobre todo, el respeto de los procedimientos democráticos, tiene como garantía la protección de los derechos fundamentales.

Es cierto que durante algunas presidencias esta herramienta se utilizó para aprobar medidas “progresistas”²⁸⁰, pero la constante utilización de esta herramienta y la falta de control y rechazo de aquellas que han excedido los límites para los fueron

²⁷⁹ CHU, V.S.; GARVEY, T., *op. cit.*, p. 9.

²⁸⁰ El Presidente Kennedy y el presidente Johnson, por ejemplo, las utilizaron para prohibir la discriminación racial en la política de contratación federal a través de las Executive Order 10925 y 11246.

originalmente ideadas, deja a merced de la voluntad del Presidente de turno políticas de Estado que están constitucionalmente reservadas a la ley, poniendo en peligro la legitimidad democrática del sistema de fuentes y la efectiva protección de los derechos de las minorías. Como bien dijo el Presidente Hayes un “Napoleón” será presidente y la nación seguramente pagará el precio²⁸¹.

A diferencia del modelo estadounidense, la aprobación de normas de urgencia por el presidente, sí ha sido contemplada en muchos países de Latinoamérica como veremos a continuación.

1.5.2.2 Argentina

En el caso de Argentina, si bien en la Constitución de 1863-1860 no estaba contemplada la posibilidad de que el poder ejecutivo aprobara este tipo de normas, sí que se incluyó en la reforma constitucional de 1994, incorporándolo en el inciso 3 del art. 99²⁸². Por lo tanto, pueden diferenciarse dos etapas bien, una previa a la reforma de 1994 y otra posterior.

La Constitución Argentina de 1853/1860, que adoptaba un modelo de gobierno presidencialista, atribuyó al poder ejecutivo la administración general del país, al poder legislativo la función de legislar en forma exclusiva y al poder judicial el

²⁸¹ "the real test has never come, because the Presidents have down to the present been conservative, or what might be called conscientious men, and have kept within limited range.... But if a Napoleon ever became President, he could make the executive almost what he wished to make it. OLSON, W.J.; WOLL, A.; *op. cit.*, p. 14 citando a WATSON, D. K., *The Constitution of the United States, its history, application and construction*, Callaghan, Chicago, 1910, p. 930, citando una entrevista con Rutherford B. Hayes, Presidente de los Estados Unidos, disponible en <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-358es.html>.

²⁸² Art. 99 inc.3 de la Constitución Argentina. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones (...):

3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El poder ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

conocimiento de las causas y la aplicación de la ley (de todos modos se admite un cierto grado de superposición). Si bien surgía claramente del texto constitucional que el Presidente no tenía atribuidas potestades legislativas (sólo se le atribuía la facultad de dictar Decretos de Ejecución conforme art. 86 inc.2 de la Constitución de 1853/1860), durante el período transcurrido entre 1853 y 1994 un importante número de decretos de necesidad y urgencia fueron emitidos por los Presidentes, arrogándose facultades legislativas, tanto en períodos de gobiernos democráticos como en gobiernos *de facto*. De acuerdo al estudio realizado por Balbín, durante los ciento treinta años que transcurrieron entre 1853 y 1983, los gobiernos constitucionales dictaron aproximadamente 20 decretos de necesidad y urgencia, durante el gobierno del Sr. Raúl Alfonsín se dictaron 10. La situación empeoró durante la gestión del Sr. Carlos Menem, que sólo en sus primeros cuatro años de gobierno (1989-1993) aprobó 308²⁸³.

El vertiginoso crecimiento del número de los decretos de necesidad y urgencia aprobados generó diversas reacciones en cuanto su validez dentro de la doctrina. Para no entrar en un detalle exhaustivo de las opiniones emitidas que exceda el marco de este trabajo, puede afirmarse que existían dos corrientes contrapuestas. Por un lado, quienes defendían la constitucionalidad de estos decretos sustentando su opinión en diversas teorías²⁸⁴: la doctrina de la delegación tácita, de los poderes colegislativos correspondientes al poder ejecutivo, la de estado de necesidad que justifica el ejercicio de tales potestades en situaciones gravísimas y excepcionales, imparcialidad del Presidente e idoneidad técnica del poder ejecutivo, entre otras²⁸⁵. Entre éstas, cabe destacar a aquellos que sustentaban la validez de los mismos afirmando que si bien la potestad no surgía en forma expresa del texto constitucional, tampoco existía norma alguna que se opusiera. Incluso sostenían que existiría el deber del gobernante de resolver determinadas situaciones de emergencia en que el ejercicio de la competencia

²⁸³ BALBÍN, Carlos; *Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgencia*, Ed. La Ley. Buenos Aires. 2004. p. 66.

²⁸⁴ SAGÜES, Néstor Pedro; “Los Decretos de Necesidad y Urgencia: derecho comparado y derecho argentino”, *La Ley*, 1985-E, 798; BIELSA, Rafael; *El Estado de Necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, p. 91.; GONZÁLEZ, J.; *Manual de la Constitución Argentina*, Ed. Estrada, 1980, Buenos Aires, p. 538; VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; *Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1949, p. 264; VANOSSI, Jorge; “Los Reglamentos de Necesidad y Urgencia”, *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1987, 1987_IV_885; DIEZ, M.; *Derecho Administrativo*, 2º ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1975, p. 363; LINARES, Juan F.; *Derecho Administrativo*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1986, p. 115, citados en BALBÍN, Carlos; *Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgencia*, *op. cit.*, p. 66.

²⁸⁵ Como puede observarse, este modelo previo a la reforma constitucional de 1994, es muy similar al de Estados Unidos.

excepcional se justificaría por el principio de subsistencia y continuidad del Estado²⁸⁶. Este argumento quedó finalmente plasmado en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Peralta, Luis Arcenio v. Estado Nacional (Min. de Economía. B.C.R.A.) s/ Amparo”²⁸⁷ para admitir la validez de los decretos de necesidad y urgencia cuando existan situaciones de emergencia que impliquen grave riesgo social constituido por hechos públicos y notorios que sentó las bases de lo que sería la doctrina de la Corte Suprema²⁸⁸.

En el otro extremo, se encontraban aquellos que negaban la validez de los estos decretos por considerarlos inconstitucionales. Para fundamentar dicha premisa, sostenían que el ejercicio de funciones legislativas por parte del ejecutivo era violatorio de la división de poderes haciendo una interpretación estricta de las atribuciones ejecutivas y, además, entendían que transgredía la finalidad perseguida por el art. 29 de la Constitución que establece la división de funciones entre poder ejecutivo y legislativo en resguardo de los derechos individuales²⁸⁹.

Si bien la teoría que los consideraba inconstitucionales parece ser una interpretación más ajustada y certera del texto constitucional, frente a la práctica institucional y la convalidación de los mismos por la Corte Suprema de Justicia de la

²⁸⁶ “...si la conservación del Estado no fuera un principio fundamental y la Constitución no permitiera o prohibiera legislar a ese efecto al poder ejecutivo cuando estuviera en juego la subsistencia de toda la comunidad, no se podrían cumplir con los propósitos constitucionales ni asegurar las garantías y los derechos de las personas CASSAGNE, J.C., “Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia”, en: *La Ley*, Buenos Aires, 1991-E 1179, 1991. En el mismo sentido las atribuciones presidenciales derivadas de las jefaturas de la administración y del Estado que detentaba el ejecutivo y le imponían –mas allá de la facultad para dictarlos- el deber de emitirlos para preservar la subsistencia del Estado” COMADIRA, J. R., “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional”, en : *La Ley*, Buenos Aires, 1995-B-825, 1995.

²⁸⁷ “Peralta, Luis Arcenio v. Estado Nacional (Min. de Economía. B.C.R.A.) s/ Amparo”, CSJN, p. 137. XXIII (27/12/90) JA 1991-II-556.

²⁸⁸ La Corte Suprema estableció que “Procede reconocer la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90 (Adla, L-A, 58), dictada por el Poder Ejecutivo nacional, condicionado por dos razones fundamentales: 1) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; 2) porque –y esto es de público y notorio– ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a lo cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados” (considerando 24).

²⁸⁹ BIDART CAMPOS, G., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Derecho Constitucional de la Libertad*, Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1992, p. 229; EKMEKDJIAN, M. A., *Manual de la Constitución Argentina*, 4° edición actualizada, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1999, p. 323; GONZÁLEZ CALDERÓN, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Kraft, Buenos Aires, 1960 p. 505.; SEGOVIA, J., “Las providencias de Necesidad y Urgencia”, en: *El Derecho*, Buenos Aires, pág. 116-911; FIORINI, B., *Derecho Administrativo*, Tomo I, 2° ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, p. 297; BADENI, G., “Los decretos de Necesidad y Urgencia”, en: *El Derecho*, 27 de Julio de 1990, Buenos Aires, 1990; SPOTA, A., “La División de Poderes en la emergencia”, en: *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, t. XX, Buenos Aires, 1993, p. 199; citados en BALBIN, C., *Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgencia*, op. cit., p. 66.

Nación sobre la base de lo establecido en el fallo “Peralta”, anteriormente mencionado, se impuso la necesidad de regular esta práctica, aunque tan sólo fuera para intentar limitarla.

La reforma constitucional de 1994 tuvo como objetivo principal atenuar un sistema eminentemente presidencialista, limitar el poder ejercido por el ejecutivo para consolidar el sistema democrático y restablecer el equilibrio entre los poderes que, entre otros motivos, se había visto trastocado por la excesiva utilización de los decretos de necesidad y urgencia. Si bien las intenciones expresadas por los constituyentes de 1994 resultan meritorias, las reformas introducidas para lograr tales fines, no resultaron del todo efectivas²⁹⁰.

El reconocimiento constitucional de la potestad legislativa del ejecutivo incluyó la promulgación parcial de leyes²⁹¹, la delegación legislativa y la potestad de dictar decretos de necesidad y urgencia con el fin de regular estas situaciones y limitar aquellas que se venían produciendo *de facto*. A los efectos del presente apartado sólo interesa avocarse al análisis de estos últimos. En efecto, la inclusión de estos decretos se plasmó en la Segunda Parte, Título Primero Sección Segunda art. 99 inciso 3 de la Constitución Argentina.

De los objetivos establecidos en la Ley N° 24.309 de Necesidad de Reforma de la Constitución, las opiniones expresadas en las sesiones de la Convención

²⁹⁰ “La reforma constitucional de 1994 enunció entre sus objetivos el de atenuar el presidencialismo. (...) Han pasado diez años desde entonces y, en general, es posible verificar que aquellas buenas intenciones, una vez más, han tropezado con la vieja y reiterada costumbre de desatender los mandatos jurídicos en general y los constitucionales en particular” CAYUSO, S., “Los Decretos de Necesidad y Urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional”, en: *La Ley*, Buenos Aires, 2005-D-961, 2005. “...resulta claro que el sistema presidencialista no solamente no ha virado en la República Argentina hacia formas semipresidencialistas o semiparlamentarias según una corriente de opinión lo propiciaba en el país, y aún lo alienta, sino que los rasgos de aquel se han acentuado, favorecido por la tradición política y la práctica jurídica.” GELLI, M.A., “Presidencialismo, delegación y controles en la República Argentina”, en: *La Ley*, Buenos Aires, 2005-B, 977, 2005. “Nuestra percepción es que la recepción constitucional de esta potestad legislativa de excepción del ejecutivo, en el diseño normativo del art. 99 inciso 3°, redactado con una técnica confusa, incompleta y ambigua, importó en los hechos desequilibrar más aun la relación Presidente-Congreso, en beneficio del órgano ejecutivo y en desmedro de la Legislatura, con grave afectación del derecho de los derechos humanos, de la seguridad jurídica, del principio de división de poderes y de reserva de ley, del sistema democrático mismo sobre el cual se asienta la estructura constitucional y la creencia de los argentinos” IRIARTE, L., “Decretos de necesidad y urgencia en el presidencialismo argentino”, en: *La Ley*, Buenos Aires, 2005-E, 935, 2005.

²⁹¹ Art. 80 de la Constitución Argentina: “El presidente podrá promulgar Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”. Es decir que el Presidente tiene la potestad de vetar la ley, de forma total o parcial. En caso de veto parcial, puede promulgar parcialmente la parte no vetada cuando no desvirtúe el espíritu del proyecto sancionado por el Congreso y estas tengan autonomía normativa.

Constituyente y de la redacción del texto constitucional puede afirmarse que la intención de la inclusión de los mismos fue limitar el ejercicio *de facto* que de este tipo de normas se hacía con anterioridad a la reforma. Además, de un análisis literal del segundo enunciado del inciso 3 del artículo en cuestión surge, a primera vista, la llana y lisa prohibición del ejecutivo de arrojar potestades legislativas: “El poder ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. A renglón seguido se establece las circunstancias en las que puede emitir decretos de necesidad y urgencia (normas de índole materialmente legislativa pero emitidas por el Presidente) desvirtuando el “en ningún caso”. Si bien esto ha sido duramente criticado por la doctrina ya que el texto constitucional no puede contener semejante error lógico y de redacción²⁹², puede entenderse que la voluntad de los constituyentes ha sido remarcar el carácter restrictivo con que esta potestad debe ser interpretada. Por lo tanto, dado su carácter excepcional debe ser interpretado restrictivamente.

En referencia al supuesto de hecho habilitante, la frase utilizada en el texto constitucional es: “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” y enfatiza “por razones de necesidad y urgencia”. La expresión “*situaciones excepcionales*” es de textura abierta pero claramente debe tratarse de situaciones objetivas. De conformidad con la doctrina sentada en el caso “Peralta”, y que fuera utilizada con posterioridad para valorar la existencia del supuesto de hecho habilitante, los requisitos sustantivos de procedencia deberían ser una emergencia que implique grave riesgo social constituido por hechos públicos y notorios; y que esta emergencia no derive de la imposibilidad política para obtener quórum o mayorías propias. Si se tiene en cuenta que ambos requisitos deben ser satisfechos (“circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes” y “razones de necesidad y urgencia”), puede afirmarse que deben existir circunstancias excepcionales que hagan imposible el seguimiento de los

²⁹² Gil Domínguez afirma: “A la prohibición expresa de realización de una conducta (ej.: emitir disposiciones legislativas), le sigue la posibilidad de ejercer esa conducta (ej.: dictar decretos de necesidad y urgencia) en supuestos (ej.: circunstancias excepcionales) que pecan de vaguedad, ambigüedad e indeterminación. Todas estas fórmulas no respetan los principios ontológicos de la estructura lógica de razonamiento. Principalmente el principio de contradicción: ningún ente puede ser al mismo tiempo P y no-P, simbolizando la letra P cualquier predicado posible (ej.: prohibición de emitir disposiciones legislativas) y con no-P su negación (permitir lo prohibido)”. GIL DOMÍNGUEZ, A., “Potestades legislativas del Poder Ejecutivo: en búsqueda de una interpretación constitucional”, en: *La Ley*, Buenos Aires, 1996-D-1651,1996.

procedimientos legislativos ordinarios porque hay una situación de “emergencia” (que constituye la circunstancia excepcional).

En lo que se refiere a los límites materiales, el art. 99 inc. 3 de la Constitución establece las materias sobre las cuales no podrán versar los decretos de necesidad y urgencia: “normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.

Si bien el artículo menciona expresamente las materias excluidas, también debe sustraerse de esta facultad excepcional de regulación concedida al poder ejecutivo aquellas materias para las cuales la Constitución exija para su aprobación el voto de mayorías agravadas en ambas Cámaras o determine para alguna de ellas la condición de cámara de origen. Así, no se podrán emitir decretos de necesidad y urgencia para reglamentar: la iniciativa popular (art. 39 CNA), la consulta popular (art. 40 CNA), Auditoría General de la Nación (Art. 85 CNA), Consejo de la Magistratura (art. 114 CNA), declarar necesidad de reforma constitucional (art. 30 CNA) o para aprobar tratados internacionales (art. 75 inc. 22 y 24 CNA).

Para la aprobación un decreto de necesidad y urgencia, se exige que la decisión sea tomada por el Presidente de la Nación en acuerdo general de Ministros, es decir en una reunión en la que estén todos los Ministros presentes, incluido el Jefe de Gabinete y que éstos lo refrenden²⁹³. El refrendo de los Ministros y del Jefe de Gabinete adquiere dentro del mecanismo institucional un carácter meramente formal ya que dado que el Presidente posee la libre remoción de los Ministros y del Jefe de Gabinete, esta etapa no resulta trascendente en el juego de balances y controles del ejercicio del poder ejecutivo. Sin embargo, el refrendo de estos funcionarios los hace responsables por el dictado de estos decretos de conformidad con los arts. 99 y 102 de la Constitución²⁹⁴.

Después de la firma del decreto por parte de los Ministros y el Jefe de Gabinete, este último debe, personalmente, y dentro de los diez días de dictado el decreto, someter el mismo a consideración de la Comisión Bicameral Permanente²⁹⁵.

²⁹³ Algunos autores afirman que, si bien esta es la disposición normativa, está comprobado que no se realizan reuniones de Gabinete de Ministros, por lo que tal “acuerdo general” no existe. Ver SAGÜÉS, N., “La regulación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia”, en: *La Ley*, Semanarios de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, Octubre, 2006. En el mismo sentido PÉREZ HUALDE, A., “La Postergación Institucional”, en: *La Ley*, Suplemento Administrativo, Octubre, 2006.

²⁹⁴ Artículo 102 de la Constitución Argentina: “Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas”.

²⁹⁵ La Comisión Bicameral Permanente fue creada en la reforma constitucional de 1994, como órgano en que debe haber representación de ambas Cámaras y se someterán a su control los decretos que

En caso de que el Jefe de Gabinete incumpla dicho mandato, la Comisión Bicameral Permanente podrá avocarse de oficio el tratamiento del decreto de necesidad y urgencia²⁹⁶. El cumplimiento de los plazos es de interés propio del ejecutivo, por lo tanto su inactividad no puede bloquear el control del Congreso.

La Comisión Bicameral debe elevar su despacho al pleno de cada Cámara para su tratamiento en el plazo de 10 días. Conforme el art. 10 de la Ley 26.122, de régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, ésta “debe expedirse sobre la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecido para su dictado”. Respecto de cuáles son estos requisitos puede afirmarse que los formales son: a) que el decreto haya sido dictado en acuerdo general de ministros b) que el decreto haya sido refrendado por el Jefe de Gabinete y los demás Ministros y c) que el Jefe de Gabinete lo haya sometido dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. Entre los sustanciales puede mencionarse: a) que al momento del dictado del decreto mediaren circunstancias excepcionales que hicieron imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y b) que el decreto no regule materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Por lo expuesto, la Comisión Bicameral debe evaluar si el decreto de necesidad y urgencia fue dictado en ejercicio de las atribuciones excepcionales conferidas por la Constitución, evaluando los requisitos formales y sustantivos. En especial, debe

ejercen facultades delegadas por el Congreso, los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. En el artículo 99 se estableció que esta “*deberá respetar la proporción de las representaciones políticas en cada Cámara*”. Sin perjuicio de la creación constitucional de la Comisión Bicameral, los constituyentes dejaron en manos de los legisladores la decisión del modo de elección de los miembros de la misma, así como los mecanismos para que su composición refleje proporcionalmente la integración de cada Cámara. Resulta coherente afirmar que la Comisión debe garantizar la participación de las minorías y, a la vez, ser lo suficientemente reducida como para posibilitar su actuación con la agilidad necesaria. De este modo, se lograría garantizar la eficacia del control y asegurar al mismo tiempo, la igualdad de las Cámaras en la decisión GELLI, M. A., *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, La Ley, Segunda Edición Ampliada y Actualizada, Buenos Aires, 2004, p. 698. La Ley 26.122 en sus artículos 2 a 9 establece cómo deberá componerse la Comisión, duración del mandato y modo de funcionamiento. Se establece que los miembros de la comisión durarán en el ejercicio de sus funciones hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen y pueden ser reelectos (art. 4). La misma Comisión elige anualmente un presidente, un vicepresidente y corresponde un año a cada Cámara (art. 5). Si bien la elección “democrática” del presidente no resulta del todo cuestionable, es lógico presumir que quien tenga la mayoría en cada Cámara obtendrá la presidencia de la misma a su turno. Tal vez hubiera resultado más proclive a un control efectivo que la presidencia fuera ejercida por un miembro perteneciente a la mayoría opositora al poder ejecutivo.

²⁹⁶ Artículo 18 de la Ley 26.122.

pronunciarse sobre la existencia de emergencia o no, así como sobre la de conveniencia, oportunidad y eficacia de las medidas propuestas. De todos modos, su despacho no es vinculante para el Congreso²⁹⁷ y, sea cual sea su contenido, las Cámaras siempre están obligadas a proceder al tratamiento del decreto. Vencido el plazo de diez días que tiene la Comisión Bicameral para elevar el dictamen a las Cámaras, estas se avocarán el expreso e inmediato tratamiento del decreto (art. 20 de la Ley 26.122).

En referencia a la vigencia, la ley 26.122 expresamente dispone en su art. 17 que los decretos de necesidad y urgencia “tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el art. 2 del Código Civil.” Este artículo establece: “*Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación, y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial*”. Esto implica que tienen plena vigencia desde su dictado y publicación. El pronunciamiento favorable del Congreso respecto de la validez del mismo no resulta necesario para la entrada en vigor del mismo.

Como se ha visto, el artículo 99. 3 de la Constitución argentina termina programando una encomienda constitucional al poder legislativo: completar una norma constitucional inconclusa, que no estableció explícitamente el modo a través del cual el poder legislativo ha de controlar la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia. La reforma constitucional dejó un espacio en blanco a completar por el legislador²⁹⁸. Dichos espacios eran de vital importancia para un efectivo control del ejercicio de las facultades excepcionales del poder ejecutivo. Se delegó la sanción de una ley de “integración constitucional” que debía disponer cuestiones claves²⁹⁹, que

²⁹⁷ BIDART CAMPOS, G., *Tratado elemental de Derecho constitucional argentino...*, op. cit., pág. 432. En el mismo sentido: GELLI, M.A., “Los decretos de necesidad y urgencia luego de la Reforma constitucional de 1994”, en: *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1996-III-585, 1996, y BALBÍN, C., op. cit., p. 121.

²⁹⁸ Cabe mencionar que la incompletitud de la norma constitucional, delegando en la voluntad legislativa una verdadera actividad constituyente, resulta de la imposibilidad de arribar a un acuerdo en el seno de la Convención Constituyente.

²⁹⁹ Entre las cuestiones que los constituyentes callaron en dicha oportunidad, se encuentran las respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Qué sucede con los decretos de necesidad y urgencia dictados posteriormente a la reforma mientras la Ley no hubiese sido sancionada?; ¿Desde cuándo tienen vigencia estos decretos?; ¿Cómo deben tratarlo las Cámaras: simultáneamente o de manera consecutiva?; ¿Qué pasa si el Jefe de Gabinete no remite el decreto a la Comisión Bicameral Permanente en el plazo establecido?; ¿Qué pasa si la Comisión no eleva su dictamen al plenario de las Cámaras en el plazo establecido?; ¿Qué plazo que tiene el Congreso para expedirse respecto de la validez del decreto?; ¿Qué sucede si una de las Cámaras se expresa a favor de la validez del decreto y la otra lo rechaza?; ¿Qué sucede ante el silencio del Congreso, el decreto mantiene su vigencia hasta que el poder legislativo lo apruebe o lo rechace, o podría perderla en un plazo determinado?; ¿Qué sucede con

hacen al debido control de una facultad excepcional concedida al poder ejecutivo. Luego de doce años de demora, y cientos de decretos de necesidad y urgencia emitidos sin control parlamentario, la ley especial fue sancionada y promulgada, con graves falencias. Como se verá, la ley 26.122, de régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, que regula la intervención del Congreso ha permitido que ante el silencio del Congreso los decretos de necesidad y urgencia permanezcan vigentes configurando una patente inconstitucionalidad atribuyéndole al silencio del Congreso el carácter convalidatorio al establecer que para considerar rechazado el decreto será necesario el rechazo expreso por ambas Cámaras.

Si bien el artículo el art. 21 del la Ley 26.122 establece que elevado el dictamen por la Comisión al pleno de ambas Cámaras, estas deben darle *inmediato y expreso* tratamiento, no establece un plazo expreso para que se pronuncien. El artículo 22 de la ley establece que cada Cámara debe pronunciarse a través de una resolución y que el rechazo o aprobación de los decretos debe ser expreso, conforme lo establecido en el art. 82 de la Constitución que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta”. Además, cada Cámara debe comunicar su pronunciamiento a la otra de manera inmediata.

El problema surge con lo dispuesto en el art. 24 de la ley, que establece que: “El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el art. 2 del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.” Como se mencionó en el párrafo anterior, la Ley establece que las Cámaras han de pronunciarse de manera inmediata pero no establece un plazo concreto y no otorga ningún efecto a la no aprobación. Por lo tanto, la redacción de este artículo permite que, ante el silencio de alguna de las Cámaras, el decreto permanezca vigente al exigir que sean ambas Cámaras las que se pronuncien sobre el rechazo. Los efectos del decreto de necesidad y urgencia se mantienen desde su dictado y, hasta tanto no sea rechazado por ambas Cámaras. Es decir, que el silencio del Congreso, hasta tanto las dos Cámaras no se expresen en contrario, es interpretado como aceptación del decreto. Este requisito resulta ilógico ya que el acuerdo de una sola Cámara del poder legislativo no puede entenderse como la

los derechos adquiridos si el Congreso rechaza el decreto?; ¿Cuál es el alcance del control judicial sobre los estos decretos?

aprobación del poder legislativo al decreto. Si la otra Cámara aun no se ha expresado, su silencio no puede entenderse como convalidación.

Si bien en el art. 22 de la Ley se afirma que el pronunciamiento debe ser expreso, lo que resulta perfectamente compatible con el sistema constitucional argentino, la conjugación con el art. 24 de la Ley que establece que para la derogación es necesario el rechazo de ambas Cámaras le termina otorgando al silencio el efecto de aprobación tácita. Además, la redacción de la Ley permite una situación aun más flagrantemente inconstitucional. Si una de las Cámaras rechaza el decreto pero la otra no se pronuncia, el decreto de necesidad y urgencia mantiene su vigencia. El rechazo de una sola de las Cámaras implica que la aceptación del Congreso ya no se obtendrá. Por lo tanto, resulta irrazonable mantener la vigencia del decreto en cuestión y amparar los derechos adquiridos durante la vigencia de un decreto que desde el rechazo de alguna de las Cámaras ya debería ser considerado derogado.

El art. 99 inc. 3 de la Constitución y la misma ley (art. 22) disponen que las Cámaras deben dar *expreso e inmediato* tratamiento al dictamen de la Comisión y, de no ser presentado, las Cámaras deben hacer lo propio de manera directa pero no se establece un plazo para que el Congreso se pronuncie. Mientras las Cámaras no se expresen en contrario, el decreto está vigente y los derechos adquiridos durante su vigencia, amparados. De esta manera queda convalidada la sanción ficta del decreto hasta tanto el Congreso no se pronuncie en su contra, en total violación del art. 82 de la Constitución argentina que taxativamente establece que la expresión de las Cámaras debe ser expresa y prohíbe la sanción tácita o ficta. Lo correcto hubiera que la ley estableciera un plazo para que las Cámaras se pronuncien, tras el cual, el decreto se entendería derogado.

La sanción de la Ley 26.122 es una clara regresión a la situación anterior a la reforma constitucional ya que habilita el dictado de decretos de necesidad y urgencia sin el obligatorio control del poder legislativo sobre los mismos. Numerosa doctrina se había expresado con anterioridad a la ley, en referencia a la atribución de efecto convalidatorio al silencio del Congreso por ser violatorio del art. 82 de la Constitución³⁰⁰. Indudablemente, el criterio de esta concluyente doctrina no ha sido el plasmado en la ley 26.122³⁰¹.

³⁰⁰ GELLI, M. A., *La Constitución de la Nación Argentina...*, *op. cit.*, p. 698-699. En el mismo sentido: “En todos los casos, la falta de tratamiento del decreto por el Congreso o su demora en hacerlo, jamás podrá ser interpretada como una aceptación o sanción tácita” BADENI, G., “Reglamentación de la

El sistema de control actual dispuesto por ley presenta falencias graves. Puede afirmarse que los criterios establecidos por la norma claramente devienen en un resultado contradictorio al art. 82 de la Constitución que prohíbe otorgarle carácter convalidatorio al silencio del Congreso, al análisis restrictivo de las potestades legislativas excepcionales, al sistema republicano de gobierno y a los principios constitucionales básicos, contrariando la fuerza normativa de la Constitución.

En cuanto al número de decretos de necesidad y urgencia aprobados, es preciso comenzar por remarcar la dificultad que representa el hecho de que los éstos no posean una numeración especial sino que son numerados correlativamente con los decretos reglamentarios, los decretos delegados y los decretos autónomos. Es decir, que resulta imposible a través de un simple filtro en el Boletín Oficial u otro buscador obtener el número de este tipo de normas aprobadas hasta la actualidad. Este tipo de numeración, dificulta la noción de la ciudadanía de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia que se dictan por año.

En el período comprendido entre 1983 y 1989, una vez restablecida la democracia y durante la presidencia del Raúl Alfonsín se aprobaron 10. Teniendo en

Comisión Bicameral Permanente”, en: *La Ley*, julio. 2006. “La ley especial deberá establecer un plazo para que las Cámaras se expidan, y si ese plazo es superado, se debería interpretar el silencio del Congreso como un veto absoluto. Además, la extinción del decreto deberá tener efecto retroactivo, de manera tal que se declararían nulos de nulidad absoluta los efectos jurídicos causados en su corta existencia.” EKMEKDJIAN, M. A.; FERREYRA, R. G., *La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático*, Ediciones Depalma, 2000, p. 379.

³⁰¹El Proyecto de ley 26.122 fue presentado por la senadora Fernández de Kirchner, quien presidía la Comisión de Asuntos Constitucionales. Resulta paradójico pensar que la Sra. Fernández de Kirchner, quien propuso el proyecto que se transformó en ley en julio de 2006, en el año 2000 (cuando pertenecía a la bancada opositora) había presentado otro proyecto (TP 162; 6876-D-00) que preveía: que 1) “El ejecutivo debe indicar, en el mismo decreto de necesidad y urgencia: a) Cuáles son las “circunstancias excepcionales” que hacen “imposible” esperar a que el congreso sancione una ley. b) Que peligros corren “las personas o los bienes de los habitantes” si no se emite el decreto. 2) En diez días – como prescribe la Constitución- ese decreto debe estar en el Congreso ¿Qué pasa si el ejecutivo no lo manda? El decreto se muere. “Carecerá de todo valor y eficacia”.3) Si, en cambio el decreto llega al Congreso antes de los 10 días, la Comisión Bicameral tiene otros diez para aconsejar el rechazo o la convalidación. 4) Pasados los diez días, aunque la Comisión no se haya expedido, las dos Cámaras del Congreso están obligadas a analizar el decreto. Y deben tomar una decisión dentro de los 30 días. ¿Qué pasa si no o hace? ¿O si los Senadores resuelven una cosa y los diputados otra? Es muy claro: en ambos casos el decreto pierde toda eficacia. No se reconocen, siquiera, “derechos adquiridos” durante su precaria vigencia.” Este proyecto parece acoger perfectamente el concepto defendido por la doctrina mayoritaria precedentemente citada, no otorgándole, en ningún caso, carácter convalidatorio al silencio del Congreso. Sin embargo, 6 años después, su proyecto presentó grandes diferencias conceptuales y prácticas. “Pero, aparentemente, también en esta materia la vocación política se aparta de la Constitución. El Proyecto de ley reglamentando a Comisión Bicameral Permanente, formulado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, presidida por la esposa del entonces titular del órgano ejecutivo, dista de adecuarse a los preceptos constitucionales fomentando la consolidación del presidencialismo hegemónico que impera en nuestro sistema político.” TERRAGNO, Rodolfo; “El Proyecto de Cristina Kirchner” para el diario La Nación, publicado el día 25 de abril de 2006, Buenos Aires, Argentina.

cuenta que transcurrieron 67 meses se puede afirmar que se dictaron 0,1 los decretos de necesidad y urgencia por mes. Cabe destacar que durante este período estos decretos no se encontraban contemplados en la Constitución. Entre 1989 y 1999, en el que transcurrieron los dos períodos presidenciales del Sr. Carlos Saúl Menem se dictaron 545, con un promedio de 4,4 por mes, lo que implica 1,1 por semana (debe tenerse en cuenta que no fue hasta 1994 que se habilitó constitucionalmente la facultad de dictarlos). Durante la presidencia del Sr. Fernando de la Rúa se dictaron 73, con un promedio de 3 por mes. Entre el comienzo del 2002 y mayo de 2003, durante la presidencia del Sr. Eduardo Duhalde se dictaron 158, con un promedio de 9,3 por mes. Estos años corresponden a una convulsionada etapa en la historia de la Argentina. Una vez convocadas las elecciones y electo el Sr. Néstor Kirchner, durante su presidencia, 2003-2007, se dictaron 270 los decretos de necesidad y urgencia con un promedio de 5 por mes. Durante sus dos mandatos la Sra. Cristina Fernández de Kirchner aprobó 76, lo que se traduce en un promedio de 1,26 por mes. El Presidente Macri, a enero de 2017, tras un año y un mes de mandato, ha aprobado 18 decretos de necesidad y urgencia, esto es, 1,38 por mes.

1.5.2.3 Brasil

Desde la proclamación de la República en noviembre de 1889 y hasta la promulgación de la Constitución de febrero de 1891 el Presidente gobernó por decreto³⁰². Si embargo, la primera Constitución republicana de 1891 no previó la delegación de la facultad legislativa ni la aprobación de normas de urgencia. Tampoco se contempló la legislación de urgencia en la segunda Constitución republicana de Brasil promulgada en 1934, en la que se consagraba la división de poderes.

En 1937, tras el golpe de Estado y la instauración del “Estado novo”, se aprueba una nueva constitución³⁰³ en la que sí se contemplan las atribuciones directas

³⁰² PEREIRA DOS SANTOS, B., *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*, Ltr Editora, São Paulo, 1994, p. 220 y ss. citado por CASTRO, M.A., *Decretos-leyes y jurisdicción constitucional: Estudios comparados*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011, p. 239.

³⁰³ Conocida como “la Polca” en virtud de su fuente de inspiración, la Constitución de Polonia.

al poder ejecutivo a través de la facultad de aprobar decretos-leyes³⁰⁴. En el período comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1937 hasta la promulgación de la Constitución de 1946, se aprobaron 9.914 decretos-leyes³⁰⁵.

Cuando se restaura la democracia y se aprueba la Constitución del 1946, se elimina la figura de los decretos-leyes. En 1964 un nuevo golpe militar vuelve a quebrar la democracia brasilera y se comienza a gobernar a través de Actos Institucionales.

Posteriormente, la Constitución militar de 1967 contempló los decretos-leyes como actos normativos en el artículo 49, inciso V pero también establecía los presupuestos de hecho habilitante en su artículo 55. Posteriormente, a través de la Enmienda Constitucional de 1969, el decreto-ley se reguló en el art. 58³⁰⁶.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1987/88 se inspiró en la Constitución italiana de 1948 para crear las medidas provisorias, que estaban originalmente pensadas para aprobarse en el marco de un sistema parlamentario, que Brasil finalmente nunca adoptó.

Brasil es, actualmente, una República Federal presidencialista. Conforme lo establece la Constitución el poder ejecutivo acumula las funciones de Jefe del Estado, Jefe del Gobierno, Jefe de la Administración Pública y de las Fuerzas Armadas. Del mismo modo que en el caso argentino, el poder legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados y el Senado. El poder ejecutivo tiene atribuidas algunas potestades de participación en el procedimiento legislativo: inicia el proceso legislativo (art. 84, III), posee iniciativa legislativa que es exclusiva para algunas materias (art. 61, inc. 1). Asimismo, sanciona o veta las leyes (art. 66 y 84, IV y V) y las promulga y envía a publicar. También tiene potestades legislativas

³⁰⁴ No es segura la inspiración sobre la que se redactó dicha protesta, ya que la constitución española autorizaba la aprobación de decretos-leyes no estando el Congreso de los Diputados reunido, debiendo además, ser aprobado por dos tercios de sus miembros. La italiana por su parte también establecía como requisito de hecho habilitante la existencia de una situación de necesidad y urgencia lo que no sucedía en la constitución Brasilera de 1937. Se cree que puede haber sido la Carta Portuguesa de 1933 la que orientase su introducción ya que si bien esta también exigía la existencia del presupuesto de hecho habilitante, también establecía que si el parlamento se encontraba en receso, la ratificación por parte de este no sería necesaria. CASTRO, M.A., *op. cit.*, p. 240.

³⁰⁵ Información obtenida en el Centro de Información de la Cámara de los Diputados (CEDI). Véase en Internet: <http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/cedi/index.html> conforme *Ibid.*, p. 240.

³⁰⁶ Según la redacción del artículo el Presidente de la República era quien podía identificar la urgencia o necesidad y aprobado un decreto debía someterlo a control del legislativo. Este disponía de 60 días para emitir realizar su posicionamiento. En caso de no pronunciarse en dicho plazo, el decreto-ley era considerado tácitamente aprobado. *Ibid.*, p. 242.

propias a través de la legislación delegada (art. 66) y la facultad de aprobar normas provisionales (art. 62).

Originariamente, el art. 62³⁰⁷ establecía que, en situaciones de relevancia y urgencia, el presidente podrá adoptar “medias provisionales” que tendrán fuerza de ley. Estas normas deberán ser sometidas a valoración del Congreso nacional. El Congreso debe transformar dichas normas en leyes en el plazo de treinta días a partir de su publicación, en caso contrario, perderán eficacia.

Motivada por el número de medidas provisionales aprobadas y la pasiva actitud de la justicia frente al problema de la reiteración³⁰⁸ (mismo fenómeno que en Italia) se forjó la reforma constitucional de régimen jurídico de las medidas provisionales que se realizó a través de la Enmienda Constitucional 32/2001.

Tras la entrada en vigor dicha enmienda, el artículo 62 de la Constitución brasileña³⁰⁹ establece que el presidente podrá adoptar Medidas Provisorias que tendrán fuerza de ley que deberán ser sometidas inmediatamente al Congreso.

³⁰⁷ Artículo 62 de la Constitución brasilera: “En caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al congreso Nacional, el cual estando en vacaciones será convocado extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días.

Párrafo único. Las medidas provisionales perderán eficacia desde la adopción si no fueran convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional regular las relaciones derivadas de ellas”.

³⁰⁸ El Pleno del Supremo Tribunal Federal en ocasión del juicio del Recurso Extraordinario RE 232.896 (Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 01.10.1999), entendió que la medida provisoria reeditada (reiterada) dentro de su fecha de caducidad no pierde su eficacia en función de su no apreciación por el Congreso Nacional. Ver CAMARGO, M.A., *op. cit.*, p. 311 y nota al pie número 848.

³⁰⁹ “En caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar Medidas Provisorias, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional.

§1º. Queda vedada la edición de Medidas Provisorias sobre materia:

I - relativa a: a) nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y derecho electoral; b) derecho penal, procesal penal y procesal civil; c) organización del poder Judicial y del Ministerio Público, la carrera y la garantía de sus miembros; d) planos plurianuales, directrices presupuestarias, presupuestos y créditos adicionales y suplementarios, salvo lo previsto en el art. 167, §3º;

II - que objetive el deteniimiento o secuestro de bienes, de ahorro popular o cualquier otro activo financiero;

III - reservada a ley complementar;

IV - ya disciplinada en proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional y pendiente de sanción o veto del Presidente de la República.

§2º. Medida Provisoria que implique institución o aumento de impuestos, excepto los previstos en los arts. 153, I, II, IV, V, y 154, II, sólo producirá efectos en el ejercicio financiero siguiente si hubiere sido convertida en ley hasta el último día de aquel en que fue editada.

§3º. Las Medidas Provisorias, salvo el dispuesto en los párrafos 11 y 12 perderán eficacia desde la edición, si no fueren convertidas en ley en el plazo de sesenta días, prorrogable, en los términos del § 7º, una vez por igual período, debiendo el Congreso Nacional disciplinar por decreto legislativo, las relaciones jurídicas de ellas derivadas.

§4º. El plazo a que se refiere el §3º se contará de la publicación de la Medida Provisoria suspendiéndose durante los períodos de receso del Congreso Nacional.

§5º. La deliberación de cada una de las Casas del Congreso Nacional sobre el mérito de las Medidas Provisorias dependerá de juicio previo sobre el cumplimiento de sus presupuestos constitucionales.

En referencia a los límites materiales, se establece que estas medidas no pueden referirse a: a) nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y derecho electoral; b) derecho penal, procesal penal y procesal civil; c) organización del poder Judicial y del Ministerio Público, la carrera y la garantía de sus miembros; d) planos plurianuales, directrices presupuestarias, presupuestos y créditos adicionales y suplementarios, cuyo objetivo sea el secuestro de bienes, ahorros o cualquier otro activo financiero; materias que estén reservadas a la ley complementar³¹⁰ o que ya estén siendo tramitadas en algún proyecto por el Congreso Nacional y pendiente de sanción o veto del Presidente de la República. Asimismo, establece que las medidas provisionales que afecten materias impositivas solo producirán efectos en el ejercicio financiero siguiente si hubiera sido convertida en ley el último día en el que fue editada.

Se fija un procedimiento de control del poder legislativo sobre las Medidas Provisionales. Este control se configura como un presupuesto procedimental. La Medida Provisional debe ser sometida inmediatamente al Congreso Nacional. Es decir que, conforme al inciso 5, el control ha de ser bicameral, tanto el Congreso de Diputados como Senado están facultados para controlar esta actividad del poder ejecutivo, aunque tiene inicio en la Cámara de Diputados. Será una comisión mixta de Diputado/as y Senadore/as quien primero examinará las Medidas Provisionales, que emitirá su parecer sobre las mismas para que después las Cámaras, en sesión plenaria separada de cada una de las Cámaras lo trate.

§6°. Si la Medida Provisional no fuere apreciada en cuarenta y cinco días contados de su publicación, entrará en régimen de urgencia, subsecuentemente, en cada una de las Casas del Congreso Nacional, quedando paralizadas, hasta que se ultime la votación, todas las demás deliberaciones legislativas de la Casa en que estuviere tramitando.

§7°. Se prorrogará por una única vez y por igual período, la vigencia de Medida Provisional, que en el plazo de sesenta días contado de su publicación, no tuviere su votación cerrada en las dos Casas del Congreso Nacional.

§8°. Las Medidas Provisionales tendrán su votación iniciada en la Cámara de los Diputados.

§9°. Corresponde a la comisión mixta de Diputados y Senadores examinar las Medidas Provisionales y sobre ellas emitir parecer, antes de ser apreciadas, en sesión separada, por el plenario de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional.

§10°. Queda vedada la reiteración en la misma sesión legislativa, la Medida Provisional que haya sido rechazada o que haya perdido su eficacia por decurso de plazo.

§11°. No editado el decreto legislativo por el que se refiere el §3° en sesenta días después de denegación o pérdida de eficacia de la Medida Provisional, las relaciones jurídicas constituidas y los actos de ella derivados practicados durante su vigencia se conservarán por ellas regidos.

§12°. Aprobado el proyecto de ley de conversión alterando el texto original de la Medida Provisional, ésta se mantendrá integralmente en vigor hasta que sea sancionado o vetado el proyecto.

³¹⁰ Son leyes que tienen como objetivo aclarar, complementar, adicionar o explicar algún contenido constitucional y requieren mayoría absoluta para su aprobación.

Para solucionar el problema de la reiteración, el inc. 10 prohíbe la reiteración en la misma sesión legislativa de una Medida Provisoria que haya sido rechazada o que haya perdido su eficacia por el transcurso del plazo.

Para tener validez, la Medida Provisoria deberá ser convertida en ley por el Congreso Nacional en el plazo de sesenta días. Durante el transcurso de este plazo, el Congreso también podrá rechazar la norma excepcional por considerarla inconstitucional y en caso de que Congreso no controle la medida provisoria y no se exprese sobre la misma, esta perderá su validez³¹¹.

En referencia a los efectos de la no conversión en ley, el art. 66.3 de la Constitución establece que las Medidas Provisorias perderán eficacia desde su aprobación si no fueren convertidas en ley en el plazo de sesenta días desde su publicación. La vigencia de la Medida Provisoria es prorrogable, por una única vez y por igual período, si la medida provisoria no tuviere su votación cerrada en las dos Cámaras del Congreso Nacional conforme el art 66.2 y 62.7 de la Constitución, es decir si las Cámaras no se hubieran pronunciado sobre ellas. El inciso 6, en un modelo particular, establece que si la Medida Provisoria no fuere apreciada en cuarenta y cinco días contados de su publicación, entrará en régimen de urgencia en cada una de las Cámaras del Congreso Nacional. Es decir que quedarán paralizadas todas las demás deliberaciones legislativas de la Cámara, hasta que se pronuncie sobre la Medida Provisoria.

Por otra parte, en lo que se refiere a los efectos, la Constitución Brasileña establece un sistema muy particular. Si bien como acabo de mencionar ante el rechazo o la no conversión en ley los efectos se retrotraen al momento de la aprobación. El inciso 11 del artículo 62 establece que si una medida provisoria fuera rechazada por el Congreso o hubiera perdido eficacia por no haber sido apreciada en el plazo previsto para su conversión (sesenta días prorrogables por igual período), será el Congreso Nacional el encargado de aprobar un decreto legislativo para disciplinar las relaciones jurídicas nacidas durante el período de su vigencia. Si en el plazo de sesenta días desde el rechazo de la medida provisoria el Congreso no hubiera editado el decreto legislativo, ya no podrá regular las relaciones nacidas durante su vigencia.

³¹¹ ANESCLAR, L.E., *La medida provisoria en la Constitución Brasileña: potestad legislativa del poder ejecutivo*, Universidad de Granada, 2005. p. 333 Nota al pie Número 404. Consultado en <http://docplayer.es/19047871-La-medida-provisoria-en-la-constitucion-brasilena-potestad-legislativa-del-poder-ejecutivo.html> el día 1 de febrero de 2017.

Como se ha visto, la Medida Provisoria surge en 1988 con la Constitución buscando suplantar la figura del "decreto-ley", que había sido tan utilizado durante los períodos no democráticos. Se buscaba sustituir a éste por una figura más democrática. Sin embargo, las modificaciones intentadas con la redacción del art. 62 de la Constitución y la posterior enmienda de 2001 no fueron suficientes para detener la utilización excesiva de este tipo de instrumento. “Estas son usadas en exceso y en desacuerdo con las normas fundamentales. Sus presupuestos de relevancia y urgencia no han sido respetados. Su "aparente" amplitud material hace que el ejecutivo termine por legislar sobre toda y cualquier materia. Las reediciones constantes y vergonzosas causan frecuente inestabilidad al orden jurídico, causando la antítesis del derecho: la inseguridad jurídica”³¹².

En lo que respecta al control jurisdiccional, el Superior Tribunal Federal de Brasil interpretó desde un principio que no podía apreciar los presupuestos de relevancia porque estos son criterios políticos. El Supremo Tribunal Federal admitió por primera vez su competencia para controlar los presupuestos de una medida provisoria en 1989³¹³.

Según Figueiredo, las medidas provisionales han sido el principal medio de formulación e implantación de políticas públicas, económicas y sociales. En el Gobierno de Sarney, fueron presentadas 125 Medidas Provisionales, y reeditadas (reiteradas) 22; totalizando 147 medidas. En el gobierno de Collor, se presentaron 88 y de ellas 69 fueron reeditadas, en total 157 Medidas Provisionales. En el gobierno de Itamar, 142 Medidas presentadas, 366 reeditadas, total de 508 Medidas Provisionales. En el gobierno de Fernando Henrique, hasta el final de octubre de 1996, 1028 presentaciones, de las cuales 964 fueron reediciones, lo que muestra la expansión del ejercicio de esta facultad por parte del ejecutivo del ejecutivo, aún considerando que muchas de ella han sido reeditadas³¹⁴.

Desde 1989 hasta febrero de 2017 se han aprobado 6.870 Medidas Provisorias³¹⁵. Entre ellas, 4.423 fueron reeditadas, 1.003 convertidas en ley,

³¹² FIGUEIREDO, M., “Reflexiones respecto de la medida provisional en la Constitución”, en: *Cuestiones Constitucionales*, 2003, número 9, p. 108.

³¹³ Cfr. ADInMC (*Ação Direta de Inconstitucionalidade Medida Cautelar*) 162, Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, juzgada en 14.12.1989, publicada en *Diário da Justiça* de 19 de septiembre de 1997 en CAMARGO, *op. cit.*, p. 268.

³¹⁴ FIGUEIREDO, Marcelo; *op. cit.*, p. 108.

³¹⁵ En términos anuales: 2000 (1112), 1999 (1087), 1998 (803), 1997 (720), 1996 (649), 2001 (511), 1995 (437), 1994 (405), 1990 (163), 1989 (103), 1993 (96), 2002 (82), 2004 (73), 2007 (70), 2006 (67), 2003 (58), 2016 (56), 2012 (45), 2005 (42), 2010 (42), 2015 (42), 2008 (40), 2011 (36), 2013 (35), 2014

reeditadas con modificaciones 845, revocadas 242, no consta que hayan sufrido una revocación expresa 124, se encuentran sin eficacia 100, han sido rechazadas 53 y vetada 1³¹⁶.

De los hasta aquí expuesto y teniendo en cuenta las cifras mencionadas puede afirmarse que a pesar de la complejidad del sistema, no se ha podido evitar la continua recurrencia a este tipo de normas.

Por otra parte, y en lo que respecta a los efectos de las Medidas Provisorias cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, creo que es apropiada la regulación de la pérdida de vigencia de la Medida Provisoria desde el momento de su aprobación ante el rechazo del Congreso. Sin embargo, y esta es la segunda cuestión a destacar, como se ha explicado, si la Medida Provisoria no fuera ni aprobada ni rechazada por el Congreso en el plazo de sesenta días la Medida Provisoria pierde vigencia pero sólo a partir cumplimiento del mencionado plazo. Es decir, que en ese caso la norma provisional con una legitimidad democrática inferior a la ley puede modificar de manera permanente situaciones que están específicamente reservadas a la ley, lo que no creo conveniente ni apropiado.

1.5.2.6 Ecuador

Para analizar el modo en el que los decretos de urgencia están incorporados en la Constitución de Ecuador es conveniente realizar un breve desarrollo de los modos en los que ha estado incluido en el texto constitucional hasta el texto actual.

Los decretos-leyes ya estaban contemplados en la Constitución de 1946 en la que se le atribuida al poder ejecutivo la facultad de aprobar decretos-leyes de emergencia en el orden económico³¹⁷. En la Constitución de 1961³¹⁸ también

(29), 2009 (27), 1988 (15), 1991 (11), 1992 (10), 2017 (4). Datos consultados en la página oficial de la Cámara de Diputados de Brasil: <http://www2.camara.leg.br> el día 28 de febrero de 2017.

³¹⁶ Datos consultados en la página oficial de la Cámara de Diputados de Brasil: <http://www2.camara.leg.br> el día 28 de febrero de 2017. Cabe destacar que la página presenta las medidas provisionales y los datos referentes a ellas de una manera muy clara. En lo que respecta al status de dichas normas, se ofrecen otras categorías que no han sido incluidas en este trabajo.

³¹⁷ Art. 80 de la Constitución de Ecuador de 1946 “Para dictar Decretos-Leyes de Emergencia en el orden económico, el Presidente de la República acudirá al Consejo Nacional de Economía para que este Organismo indique las medidas que deban adoptarse a fin de normalizar la situación, o para que dictamine sobre las que el Ejecutivo propusiere.

estuvieron contemplados con el previo dictamen del Consejo Nacional de economía. Ante el abuso de la utilización de este tipo de normas³¹⁹, esta potestad no fue incluida en la Constitución de 1967. En la Constitución de 1979, tampoco se contempló dicha posibilidad. En la Constitución de 1984 se volvió a contemplar la posibilidad de que el Presidente aprobara decretos-leyes urgentes en materia económica pero a través de un procedimiento particular. Si el presidente presentaba un proyecto de ley calificado de urgente en materia económica y este no era considerado por el Congreso en el plazo de 15 días, se le otorgaba al presidente la facultad de aprobarlos como decreto-ley³²⁰.

En la Constitución de 1993 se mantuvieron estas condiciones³²¹. En la Constitución de 1996³²² la aprobación de decretos-leyes mantuvo estas condiciones

El Ejecutivo no podrá dictar medidas legales de emergencia de carácter económico, sin previa consulta al Consejo Nacional de Economía.

Dichos Decretos deberán ser promulgados con el respectivo Informe del Consejo Nacional de Economía, requisito sin el cual no tendrán fuerza de ley.

El Presidente de la República estará obligado a dar cuenta al Congreso de esta clase de Decretos, indicando las razones que hubiere tenido para expedirlos cuando el dictamen del Consejo Nacional de Economía hubiere sido desfavorable.”

³¹⁸ Art. 83.- “Para dictar Decretos-Leyes de emergencia en el orden económico, el Presidente de la República, acudirá al Consejo Nacional de Economía a fin de que este organismo indique las medidas que deben adoptarse e informar sobre los proyectos que el Presidente de la República le sometiere a consideración.

El Presidente de la República no podrá dictar medidas legales de carácter económico, sino previo el dictamen favorable del Consejo Nacional de Economía

Tales Decretos deberán ser promulgados juntamente con el informe respectivo del Consejo Nacional de Economía, requisito sin el cual no tendrán fuerza de Ley.

El Presidente de la República está obligado a dar cuentas al Congreso sobre esta clase de decretos”

³¹⁹ ROLDÓS AGUILERA, León; *El abuso del poder*, Editorial el Conejo, Quito-Ecuador, 1986, p.15 en RACINES CORREDORES, María Fernanda; *De los proyectos de ley económico urgente y la materia tributaria en el Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013, p. 55.

³²⁰ “Art. 65.- La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los legisladores, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (...) Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite que para la formación de la ley prevista en el artículo 67 de esta Constitución. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla.”

³²¹ “Art. 66.- [...] Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por el de urgente, el Congreso Nacional o, en su receso, el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto - Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite previsto en el artículo 68 de esta Constitución para la formación de la Ley. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla.”

³²² Art. 88: “(...) Si un proyecto de Ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional o, en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo dentro de un término de quince días. Si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto Ley, en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el

pero se amplió el plazo en el que el poder legislativo podía tramitar proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica de 15 días plazo a 15 días término. Por otra parte, por primera vez se limitó la posibilidad de presentar un proyecto mientras otro esté en trámite. En la Constitución de 1998 se mantuvieron las condiciones pero se alargó el plazo para que el Congreso se pronunciara sobre el mismo a 30 días³²³. El texto incorporado en la redacción actual de la Constitución de 2008 es resultado de esta evolución histórica.

Actualmente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 140 de la Constitución³²⁴, la presidenta o el presidente pueden enviar proyectos de ley calificados de urgente a la Asamblea que deberá aprobarlos, rechazarlos o modificarlos en el plazo máximo de 30 días desde su recepción. Si en dicho plazo la asamblea no se pronuncia sobre el proyecto, el presidente o presidenta podrá promulgarlo como decreto-ley, sin perjuicio de que, posteriormente la Asamblea pueda modificarlos o derogarlos³²⁵. Es decir que, “en caso de omisión legislativa

mismo trámite previsto en el artículo 91 de esta Constitución para la formación de la Ley. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla.

No se podrá presentar más de un proyecto urgente mientras esté tratándose otro, sin perjuicio de las facultades determinadas en el literal ñ) del artículo anterior.

Si estuviese reunido el Congreso en Período Extraordinario que no lo incluya en su temario, no correrá el término para el tratamiento de un proyecto de Ley en materia económica calificado de urgente, que presente el Presidente de la República.”

³²³ Art. 155.- El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos.

Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.”

“Artículo 156.- Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado en el artículo anterior, el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley en el Registro Oficial. El Congreso Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarlo o derogarlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución.”

³²⁴ Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.”

³²⁵ Para un análisis más profundo ver RACINES CORREDORES, M.F., *op. cit.*, p. 364.

respecto del plazo máximo de tramitación, el Código Político prevé una consecuencia jurídica: la publicación del cuerpo normativo bajo la figura de decreto-ley”³²⁶.

Existe otra situación en la que el Presidente o presidenta puede aprobar este tipo de normas y se encuentra contemplado en el art. 148³²⁷ de la Constitución. El artículo se refiere a decretos de urgencia económica en aquellos casos en los que la Presidenta o el Presidente hubiera disuelto la asamblea constitucional. El Presidente/a está facultado para disolver la Asamblea en aquellos casos en los que crea que ésta se ha arrojado competencias que no le competen, previo dictamen de la Corte Constitucional y sólo una vez en los primeros tres años de su mandato.

Dejando de lado los decretos-leyes aprobados en virtud de lo dispuesto en el art. 148, que implican una situación extremadamente excepcional en que el Presidente/a hubiera disuelto la asamblea, cabe destacar algunas cuestiones del modelo ecuatoriano. En primer lugar, la limitación en las materias a las que estos decretos-leyes pueden referir que como se ha visto, desde un inicio han referido exclusivamente a cuestiones económicas. Sin embargo, ni la Constitución ni la legislación han definido lo que ha de considerarse “económico” o “urgente”. Esto ha posibilitado que el Gobierno impulsara proyectos de ley por esta vía que no referían exclusivamente a materias económicas o que no eran precisamente urgentes.

En lo que refiere al control parlamentario de estas normas, teniendo en cuenta que la Constitución establece que el Presidente/a de la República es quien ha de enviar a la Asamblea Nacional los proyectos de ley calificados con el carácter económico urgente, puede afirmarse que no es que exista un control parlamentario de los decretos-leyes en sí, ya que como se ha explicado estos proyectos sólo se promulgarán como decretos-leyes si la Asamblea no se pronunciara sobre ellos en el plazo de treinta días. Es decir, que este proyecto inicia su procedimiento legislativo como una norma más.

³²⁶ OYARTE MARTÍNEZ, R., *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, *La función legislativa*, Andrade & Asociados-Fondo Editorial, Ecuador, 2005, p. 115.

³²⁷ Art. 148.- “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”.

Sin perjuicio de ello, en concordancia con lo dispuesto en el art. 140 de la Constitución, el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa³²⁸ establece que para estos proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica por el Presidente/a, se mantendrán las etapas del procedimiento legislativo. Lo único que cambiará son los plazos de las mismas para poder dar cumplimiento a dicho trámite en el plazo de treinta días.

Si bien este modelo presenta muchos beneficios, cabe destacar que la posibilidad de que finalmente estos proyectos de ley se transformen en decretos-leyes que puedan “crear, modificar o suprimir tributos” ha sido considerado inconstitucional por parte de la doctrina ecuatoriana ya que se resulta contrario al principio de legalidad tributaria, legislando una materia constitucionalmente reservada a la ley³²⁹. Por otra parte, en virtud del breve plazo con el que deben ser tratados estos proyectos de ley, o por publicarse directamente el texto elaborado por el Presidente/a, sucede que a veces entran en vigencia con algunos errores que de haber habido un procedimiento más elaborado en la creación y debate de la norma, se podrían haber corregido³³⁰. De todas formas, el Congreso Nacional podrá, modificarlo o derogarlo a través del trámite ordinario previsto en la Constitución (art. 155 y 156 CPE) cuando lo considere conveniente.

En lo que refiere al control jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75.1, inc.c) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es la Corte Constitucional el órgano competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de los decretos leyes de urgencia económica, sin embargo, de la investigación que se ha podido realizar en este trabajo, surge que no existen hasta ahora pronunciamientos sobre la materia³³¹.

³²⁸ Art. 59 de la Ley Orgánica de Función Legislativa. “Primer debate para proyectos de urgencia en materia económica.- Para el caso de los proyectos de ley, calificados por la Presidenta o Presidente de la República de urgencia en materia económica, las comisiones especializadas dentro del plazo de diez días, contado a partir de las fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un plazo no menor a los cinco primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la Comisión especializada y exponer sus argumentos. En ningún caso, la Comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a cinco días.”

³²⁹ PÉREZ DE AYALA, J. L.; GONZÁLEZ, E., *Curso de Derecho Tributario*, tomo II, 6. a edición, Editorial de financiero, Madrid, 1991, p. 30.

³³⁰ RACINES CORREDORES, M. A., *op. cit.*, p. 364.

³³¹ El presidente Correa solicitó que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 116 de 23 de septiembre de 2013, referente a la renovación del estado de excepción en la provincia de Esmeraldas, para hacer cesar las actividades de aprovechamiento forestal

De todas formas, creo que lo más interesante es que el sistema de protección de la legitimidad democrática del sistema de fuentes es, en teoría, más fuerte que los otros modelos analizados. No se habilita la aprobación por parte del Presidente/a de normas con rango de ley con eficacia inmediata sino que este ha de presentar, en primer lugar, un proyecto de ley calificado de urgente. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario garantizando la publicidad y participación de las minorías. Y, sólo en el caso de que el Congreso no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, podrá la Presidenta o Presidente promulgarlo como decreto-ley. Se le otorga así al Congreso la posibilidad de realizar un control previo a la vigencia de la norma.

Como pudo observarse las potestades legislativas de urgencia han nacido y se han regulado en los distintos ordenamientos de distinta manera. Sin embargo, una de las cuestiones que se observa como patrón común es que en todos los casos analizados (salvo el de Austria) se han ido realizando ajustes para limitar el uso de esta herramienta. Esto indica que la presión del poder ejecutivo por hacer un uso cada vez mayor de esta herramienta es constante y, frente a ello, los ordenamientos jurídicos se van modificando para restringir y limitar este uso y proveer de mayores garantías democráticas a esta facultad excepcional. Corresponde ahora analizar el modo en el que estas potestades excepcionales han surgido y se han regulado en el sistema español.

en bosque nativo y de regeneración natural y el Decreto Ejecutivo N.º 168 de 22 de noviembre de 2013, que contenía la ampliación de su tiempo de duración. Frente a ello, la Corte Constitucional emitió el dictamen 001-14-DEE-CC, favorable a la constitucionalidad de ambos decretos pero en este caso refería a decretos que establecían el Estado de Excepción de conformidad con el art. 164 de la Constitución ecuatoriana, no a los decretos-leyes del artículo 140.

CAPÍTULO 2: LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS-LEYES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

2.1 Evolución histórica. Aparición de las normas de urgencia en España.

2.1.1) Situación previa a la Constitución de 1978

Así como se ha analizado el modo en el que han surgido las potestades legislativas del poder ejecutivo en el Derecho comparado europeo y americano, corresponde ahora, para poder realizar un mejor análisis de los decretos-leyes en el ordenamiento español y su actual regulación, averiguar cómo lo hicieron en el espectro jurídico político en España.

Según Asunción de la Iglesia Chamarro, los decretos dictados durante el período comprendido entre septiembre de 1868 hasta febrero de 1869 por sus características, con independencia de su nombre, permiten reconocer un precedente de la institución que hoy se recoge como art. 86 de la CE. Y, en un proyecto de ley de conversión de los decretos dictados desde septiembre de 1868 presentado por el Gobierno Provisional en 1869, puede encontrarse lo que podría ser la raíz de lo que hoy se denomina convalidación de los decretos-leyes³³².

A través de la publicación oficial, a la sazón la Gaceta de Madrid, se puede hacer un seguimiento de las disposiciones aprobadas en el período comprendido entre la Revolución de septiembre de 1868 y el golpe de Estado de diciembre de 1874, “seis años complejos, ricos y convulsos donde Monarquía, República, Dictadura, guerras y Gobiernos Provisionales se suceden y convergen”³³³. Cabe destacar que la inestabilidad vivida durante estos años no permite hablar de un “sistema de fuentes” pero puede observarse durante esta época que, en los momentos de crisis en los que la

³³² DE LA IGLESIA CHAMARRO, M. A., “Revolución de 1868...”, *op. cit.*, pp. 411-424.

³³³ *Ibid.*, p. 414.

relación entre Gobierno y Parlamento no es respetada, “el decreto se convierte en instrumento dispositivo hegemónico, en una manifestación —siguiendo a Santi Romano— de la necesidad como fuente del Derecho. (...) en estos años el decreto emerge en la que es su configuración histórica y etimológica por antonomasia: el decreto como instrumento de crisis”³³⁴.

En el período de Gobierno provisional del General Serrano, entre el 30 de septiembre de 1868 y hasta enero de 1869 (fecha en la que se instalan las Cortes Constituyentes), todas las normas, independientemente de su naturaleza, se aprobaron a través de la forma de decretos cuyo número superó los 100. A través de ellos se aprobaron normas de variada índole (de organización, de derechos y libertades, legislativas, o administrativas)³³⁵. En referencia a estos decretos, cabe resaltar que no eran publicados con la expresión “real” por delante, lo que se retomará con la asunción al trono de Amadeo de Saboya. Además, en este período aparecieron como decretos no solo medidas adoptadas por el Gobierno Provisional o el Presidente del mismo, sino también por los Ministros³³⁶.

En febrero de 1869, tras la reunión de las Cortes Constituyentes, se restableció el modelo de distribución de funciones entre el Parlamento y el Gobierno y, por lo tanto, la supremacía de la ley sobre el decreto³³⁷. Durante este período se aprobaron

³³⁴ DE LA IGLESIA CHAMARRO, M.A., *El gobierno por decreto*, Pamplona, 1997, pp. 24 y ss.

³³⁵ Entre los que destacan: Decreto por el que el Gobierno Provisional asume el poder supremo (Gaceta de Madrid, 5-X-1868); Decreto de disolución de la Compañía de Jesús (Gaceta de Madrid, 13-X-1868); Decreto por el que se declara la libertad de emitir libremente pensamientos (Gaceta de Madrid, 24-X-1868); Decreto por el que se deroga la Ley de instrucción primaria y se proclama la libertad de primera enseñanza (Gaceta de Madrid, 15-X-1868); Decreto por el que se adopta un nuevo sistema monetario, se ordena la reacuñación de moneda y se establece la peseta como unidad monetaria (Gaceta de Madrid, 19-X-1868); Decreto por el que se pone en vigor la Ley Municipal (Gaceta de Madrid, 22-X-1868); Decreto por el que se restablece la vigencia de la Ley de 30 de enero de 1856 sobre el Convenio de Vergara (Gaceta de Madrid, 13-X-1868); Decreto sancionando el libre derecho de asociación (Gaceta de Madrid, 21-X-1868); finalmente, la disposición que aparece en la Gaceta como Ley electoral o decreto sobre el ejercicio del sufragio universal (Gaceta de Madrid, 9-XI-1868) Ver DE LA IGLESIA CHAMARRO, M.A., “Revolución de 1868...”, *op. cit.*, p. 418.

³³⁶ Aunque como bien explica De la Iglesia Chamarro en el sistema previo a la Revolución, los Ministros no tenían reconocida facultad decisoria propia en el ámbito de su departamento, y las disposiciones ministeriales adoptaban la forma de Real Orden, lo que indicaba que el ministro se limitaba a transmitir con carácter general o a las autoridades subordinadas una decisión «de orden del Rey». Por lo tanto, no puede tenerse en cuenta esta utilización por parte de los ministros como punto de referencia ya que solo indica la utilización del decreto para la exteriorización de todo tipo de decisiones. *Ibid.*, p. 419.

³³⁷ Cabe recordar que “en España el modelo tradicional de reparto es el que ya se afirmara en el sistema de la Constitución gaditana de 1812, donde la reserva de la ley era total y sin distinción de materias, quedando al Gobierno en lo normativo una función reglamentaria de desarrollo. Por tanto, el decreto como instrumento dispositivo propio del gobierno quedaba plegado a la de normación secundaria y subordinada” También ver GALLEGO ANABITARTE, A., *Ley y reglamento en el Derecho Público occidental*, IEA, Madrid, 1971, pp. 30 y ss. en DE LA IGLESIA CHAMARRO, M.A., “Revolución de 1868...”, *op. cit.*, p. 420.

importantes leyes³³⁸ y el Gobierno se limitó a aprobar disposiciones generales subordinadas a la ley.

Como puede observarse, los años anteriores se habían caracterizado por una sucesión de gobiernos que respondían al modelo de concentración de poderes en el ejecutivo y el gobierno por decreto, y aquellos en los que se intentaba reinstalar el respeto de la división de poderes. Según la De la Iglesia Chamarro, esos dos factores propiciaron que fuera en el contexto de la Revolución liberal de 1868 donde encontremos el que probablemente sea el primer precedente en España de lo que hoy llamamos “convalidación de los decretos leyes” (86.2 CE). Para afirmarlo, se refiere al Dictamen de la Comisión Parlamentaria sobre el proyecto de ley remitido por el Gobierno, para “que fueran tenidos y obedecidos como leyes los decretos expedidos por el Gobierno provisional”, en el que hace alusión a lo novedoso del procedimiento que se sustancia ante las Cortes Constituyentes:

“La Comisión encargada de examinar el proyecto de ley presentado por el poder ejecutivo para la aprobación de los decretos publicados por el Gobierno provisional desde su instalación hasta las Cortes Constituyentes, le ha estudiado detenidamente, comenzando por definir el interés y el objeto a que este proyecto responde, y el carácter y la extensión de la obra que las Cortes le han encomendado.

Este proyecto de ley no tiene precedentes en los fastos parlamentarios de nuestro país. Ni el Gobierno Provisional, nacido de la revolución de 1836, ni el de 1854, producto también de un movimiento popular muy semejante, llevaron á las Cortes Constituyentes de estas dos épocas ningún proyecto de ley en demanda de su aprobación á las medidas que habían dictado mientras rigieron los destinos del país y hasta que las Cortes se constituyeron y resignaron en ellas sus poderes”³³⁹.

Como se ha visto en el capítulo anterior, en Francia ya en 1835 se había acuñado el termino decreto-ley (*décret-loi*) para referirse a este tipo de normas. Sin embargo, en España el Gobierno de Serrano optó por continuar con un pronunciamiento expreso de las Cortes para que los decretos fueran tenidos en cuenta

³³⁸ Ley provisional del matrimonio civil (Gaceta de Madrid, 21-V-1870), Ley provisional del Registro civil (Gaceta de Madrid, 20-VI-1870), Ley provisional sobre la reforma de la casación civil (Gaceta de Madrid, 22-VII-1870); Ley del procedimiento penal (Gaceta de Madrid, 18-VI-1870); Ley de extranjería (Gaceta de Madrid, 6-VII-1870), Ley de abolición de la esclavitud (Gaceta de Madrid. 6-VII-1870) y Ley electoral (Gaceta de Madrid, 21-VIII-1870) Ver DE LA IGLESIA CHAMARRO, M. A., “Revolución de 1868...”, *op. cit.*, p. 420.

³³⁹ Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley para que se tengan y obedezcan como leyes todos los decretos expedidos por el Gobierno provisional, Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Apéndice 4to, Número 41, 3-IV-1869.

como leyes en un modelo más parecido al británico de *Bill of Indemnity*³⁴⁰. De todas formas, mas allá del nombre de los mismos, es posible reconocer en ellos el precedente de los decretos-leyes actuales. La autora entiende que este proyecto de ley de conversión de los decretos es una buena muestra de los principios que inspiraban la revolución y del dogma demo liberal de la ley como expresión de la voluntad general, que solo puede ser generada por el Parlamento³⁴¹. Este particular proyecto de ley fue evaluado por una Comisión conformada por 7 diputados que dio lugar a una interesante reflexión en la que explican que ese proyecto de ley responde a la conveniencia de que “ante las eventualidades futuras, las medidas legislativas adoptadas en su día por el Gobierno en uso de la soberanía de que le investió la Revolución, reciban el voto y la sanción de las Cortes para que tengan la autoridad que hoy les falta, imprimiendo en ellas un sello de legalidad indiscutible en todo tiempo”³⁴². En esta reflexión se puede encontrar el primer precedente de la convalidación parlamentaria de los decretos-leyes. Es posible deducir de allí también la intención de terminar con la provisionalidad que padecían los decretos a través de la convalidación³⁴³. Además, otra de las cuestiones que se suscitó fue si la convalidación de los decretos debía realizarse en bloque o si se podía distinguir entre los distintos decretos aprobados. Finalmente, no se aceptaron las enmiendas al proyecto de ley.

La asidua utilización del decreto-ley se mantuvo entre la renuncia de Amadeo y la aprobación de la Constitución de 1876, siguiendo el mecanismo de ratificación posterior. La ley de 17 de Julio de 1876 convalidó más de setenta decretos-leyes³⁴⁴.

Durante el transcurso de la I República (que se inicio 11 de febrero de 1873) y tras la aprobación del Decreto de 24 de abril de 1873 por el que se disolvió la Comisión Permanente de la Asamblea, también se recurrió con regularidad al decreto-ley para gobernar³⁴⁵.

Sin embargo, el primer antecedente concreto de esta actividad es, para Linde, conforme lo expone Santolaya Machetti, el Real Decreto de 3 de marzo de 1898, que suspendía la aplicación de la Ley arancelaria para, en una situación de

³⁴⁰ Que según muestra el diario de sesiones de las Cortes Constituyentes, Número 96 de 10 de Junio de 1869, ya era conocidos en España. Ver DE LA IGLESIA CHAMARRO, M. A., “Revolución de 1868...”, *op. cit.*, p. 416.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 417.

³⁴² Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Número 41 , apéndice 4.º, 3 abril 1869. *Ibid.*, p. 417.

³⁴³ *Ibid.*, p. 45 y ss.

³⁴⁴ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 99.

³⁴⁵ DE LA IGLESIA CHAMARRO, M. A., *op. cit.*, p. 419.

desabastecimiento, hacer posible la entrada de trigo³⁴⁶, aunque es durante la dictadura de Primo de Rivera cuando se produce el primer reconocimiento por parte del Gobierno de la existencia de un tipo especial de decreto con fuerza de ley mediante la utilización de la expresión “decreto-ley”³⁴⁷. Mediante el Decreto de 15 de septiembre de 1923, se otorgó al Presidente del Directorio Militar la capacidad para proponer al Rey Decretos con fuerza de ley sin ningún tipo de control parlamentario ni límites, reflejando así, el origen claramente antidemocrático de este tipo de normas en el ordenamiento español.³⁴⁸

En 1931, la Constitución Republicana incluyó dicha facultad en el texto constitucional (art. 80), *racionalizando* esta figura por primera vez.³⁴⁹ Sin embargo, las condiciones diferían sustancialmente de la situación actual ya que se requería que el Congreso no se encontrara reunido y la aprobación de los 2/3 de la Diputación Permanente. Estos decretos podían referir a materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los *casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demandara la defensa de la República*. Los decretos así dictados tendrán solo carácter provisional. Además, estos tenían carácter provisional, y su vigencia se encontraba limitada al tiempo que el Congreso tardara en resolver o legislar sobre la materia³⁵⁰.

Conforme lo expresa Salas, el 24 de Julio de 1936 se constituyó la Junta de Defensa Nacional, que asumió todos los poderes del Estado (art. 1 del mencionado

³⁴⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, *op. cit.* p. 39.

³⁴⁷ Aunque recién en la Constitución de 1931 (art. 80) aparecerá el decreto-ley con un perfil más parecido al que conocemos actualmente. DE LA IGLESIA CHAMARRO, M. A., “Revolución de 1868...”, *op. cit.*, p. 421. En el mismo sentido ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 99. J. Jiménez Campo, por su parte, sostiene que “La primera previsión en nuestro Derecho histórico de una figura próxima al decreto-ley se encuentra ya en el art. 20 del Proyecto de Constitución preparado por Bravo Murillo en 1852, y que, como se sabe, no llegaría siquiera a ser discutido. Hasta 1923, el decreto-ley no sería reconocido y es más que dudoso que puedan considerarse como tales las disposiciones fundamentadas en el art. 1 del Real Decreto de 15 de septiembre de aquel año (el decreto-ley es, en rigor, normación caracterizada por la excepcionalidad y la provisionalidad, y en el precepto citado se habilitaba al presidente del Directorio para proponer al rey «cuantos decretos convengan a la salud pública, los que tendrán fuerza de ley», al margen de todo control ulterior). Si aparecían estas disposiciones en el artículo 53 del Anteproyecto de Constitución presentado a la Asamblea Nacional consultiva el 6-VII-1929, así como en el art. 80 de la Constitución de 1931, por más que en este último precepto con rasgos que también desdibujan un tanto la identidad del decreto-ley”. JIMENEZ CAMPO, J., “Las diputaciones permanentes y el control sobre el Decreto-Ley”, en: *Revista de Derecho Político*, número 15, Otoño, 1982, p. 41, nota al pie número 13.

³⁴⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, *op. cit.*, p. 39. En el mismo sentido TUR AUSINA, R., “El control parlamentario de los Decretos-leyes”, *op. cit.*, p. 30.

³⁴⁹ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 99.

³⁵⁰ Artículo 80 Constitución Republicana de 1931: “Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República. Los decretos así dictados tendrán solo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia”.

Decreto) y superada la fase organizatoria, la asunción de todos los poderes en la persona de un Jefe del Gobierno³⁵¹. La distinción durante este período entre leyes y decretos-leyes no respondió a los que hoy conocemos. Conforme lo establecido en el Reglamento orgánico y de procedimiento de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado de 19 de noviembre de 1936³⁵², la ley se reservaba exclusivamente para regular materias de carácter constitucional mientras que el decreto-ley no hacía mención alguna a un supuesto de hecho habilitante de necesidad o urgencia, sino que estaban pensados como técnica derogatoria o modificativa de disposiciones anteriores con rango de ley³⁵³. Sin embargo, a pesar de no haber sido exigida, en algunos de los decretos-leyes aprobados en esos años se puede encontrar la urgencia, la provisionalidad e incluso la vigencia temporal especificada de manera expresa³⁵⁴. Asimismo, cabe destacar la eficacia retroactiva formulada en dos decretos-leyes, en contradicción con el principio de irretroactividad de las leyes³⁵⁵.

Hasta enero de 1938 no se aprobó ninguna ley y en ese momento la distinción entre leyes y decretos se volverá meramente orgánica con la aprobación de la ley de 30 de enero que en su art. 17, párrafos primero y segundo establecerá que:

³⁵¹ Tal como lo estableció el artículo 1 del Decreto de la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional de 29 de Septiembre de 1936: “En cumplimiento de acuerdo adoptado por la Junta de Defensa Nacional, se nombra Jefe del Gobierno del Estado español al Excmo. Sr. General de División D. F. Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado”.

³⁵² Reglamento orgánico y de procedimiento de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado de 19 de noviembre de 1936 Art. 3: “Las disposiciones que nazcan de la Administración Central han de adoptar una de las siguientes formas : a) Leyes: cuando se trate de regular materias que afecten a la constitución del Estado: b) Decretos-Leyes: en los casos en que deba ser modificada la legislación anteriormente establecida por una Ley, así como los nombramientos, ceses y concesión de honores, recompensas, etc., que precisen de una Ley con arreglo a la legislación vigente.”

³⁵³ SALAS, J., “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento...”, *op. cit.*, p. 45.

³⁵⁴ En los de 27 julio 1937 (B. O. 3 agosto), que reforma, provisionalmente, el Cuadro de Inutilidades para la aplicación de la Ley de Reclutamiento, y 21 septiembre 1937 (B. O. 22), que dispone que los procedimientos a que se refiere el Decreto-Ley de 1 diciembre 1936, en sus artículos 1.º, 2.º, 3.º y 5.º, quedarán suspendidos hasta el 1 octubre 1938. Y, en algún caso, con la imprecisión de un “hasta que se disponga lo contrario” Ver el artículo único del Decreto-Ley de 22 octubre 1936 (B. O. 31), que declara en suspenso los preceptos del capítulo V de la Ley de Contabilidad, y el artículo 1.º del de 9 octubre 1937 (B. O. 12), que dispone la suspensión de todos los actos de enajenación de propiedad minera, así como la venta, cesión o transmisión en general de acciones de Sociedades mineras y arrendamientos. Ver SALAS, J., “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento...”, *op. cit.*, p. 45.

³⁵⁵ El Decreto-Ley de 9 octubre 1937 establecía en su artículo 2.º que “los títulos de propiedad minera, arrendamientos, permutas, venta o cesión de material, así como de inmuebles anexas a la explotación de las minas o al tratamiento inmediato de sus productos, otorgados con posterioridad al 18 de julio de 1936, quedan nulos y sin efecto”. Por otra parte, el Decreto-Ley de 29 diciembre 1937 (B. O. 31), que regula la validez y eficacia de los actos mercantiles, disponía en su artículo 4.º que “los efectos de este Decreto-Ley son retroactivos a la fecha del 18 julio 1936 y producirá fuerza legal desde su publicación en el B. O. del E.”. Ver SALAS, J., “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento...”, *op. cit.*, p. 45.

“Al Jefe del Estado, que asumió todos los poderes en virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 septiembre 1936, corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general. Las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno y a propuesta del Ministro del ramo, adoptarán la forma de Leyes cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del Ordenamiento jurídico del país, y Decretos en los demás casos”.

En 1939, la Ley de 8 de agosto, tras reiterar que es el Jefe del Estado quien posee la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, estableció en su art. 7 que “sus disposiciones y resoluciones adopten la forma de Leyes o Decretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquél de tales disposiciones o resoluciones”. Es decir, que la apreciación de la urgencia quedaba en manos del Jefe del Estado y el hecho de que no se dé la urgencia en determinados supuestos no va a tener relevancia jurídica alguna³⁵⁶.

La Ley de Cortes de 1942 supuso un cambio fundamental en la organización del poder legislativo que, a partir de ésta, quedaría compartido por las Cortes y el Jefe del Estado al establecer en su art. 1 que “las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción, que corresponde al Jefe del Estado”³⁵⁷. El art. 10 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947³⁵⁸ vino a confirmar la teoría del ejercicio compartido de la potestad legislativa y a añadir la enumeración de las leyes Fundamentales, encontrándose entre ellas la constitutiva de las Cortes, quedando el poder legislativo en un plano superior a otras disposiciones anteriores o posteriores de inferior rango.

³⁵⁶*Ibid.*, p. 46.

³⁵⁷ Cabe destacar que hubo quienes no sostuvieron esta tesis entre los que se encontraban SÁNCHEZ AGESTA, L., *Cortes*, Nueva Enciclopedia Jurídica, SEIX, Tomo V, 1953, p. 834 s. y 837; FRAGA IRIBARNE, M., *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, S.I.P.S., 1959, p. 203 y ss.; ALVAREZ GENDÍN, S., *Tratado general de Derecho administrativo* I, Bosch, Barcelona, 1958, p. 177; RODRÍGUEZ DEVESA, J. M., *Derecho penal español*, Parte especial, II, Valladolid, 1965, p.73; DE CASTRO, F., *Derecho civil de España*, I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, p. 390; ROYO-VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho administrativo*, 23.a ed., I, Imprenta Castellana, Valladolid, 1952, p. 49; GARCÍA OVIEDO, C.; MARTÍNEZ USEROS, E., *Derecho administrativo*, 7.a ed., I, E.I.S.A., Madrid, 1959, p. 103 y ss. Ver SALAS, J., “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento...”, *op. cit.*, p. 47.

³⁵⁸ Artículo 10: “Son Leyes Fundamentales de la Nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, « el Referéndum de la Nación »”.

Durante el régimen franquista se realizó un abuso de la utilización los decretos-leyes, entre 1943 y 1977 se dictaron 841 normas de este tipo³⁵⁹. Si bien la Ley de Cortes de 1942 en su artículo 13³⁶⁰ establecía que los decretos-leyes debían ser dictados por razones de urgencia, éste se convirtió en un método de legislación común. Las condiciones exigidas en la mencionada Ley de Cortes se eliminaron a partir de la reforma de la Ley de Cortes de 1946, y los decretos-leyes adquirirían fuerza obligatoria con sólo dar cuenta a las Cortes, sin ningún tipo de actividad de convalidación por parte de las mismas. Es a partir de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957, cuando se establece una audiencia previa de una Comisión de las Cortes para el dictado de un decreto-ley.

Cabe destacar que estos años estuvieron marcados por el ejercicio del poder por gobiernos *de facto* y situaciones de inestabilidad política, por lo que la falta de control del los actos del Jefe de Estado, la falta de actividad de las Cortes, el carácter antidemocrático de las medidas adoptadas que caracterizaron el régimen o la falta de estabilidad en el poder, no permiten realizar un paralelo con la situación del sistema político actual, pero sí permiten analizar el origen y precedentes del actual configuración del decreto-ley. A continuación se estudiará cuál fue el proceso a través del cual se incorporaron en el texto constitucional.

2.1.2 Incorporación de los decretos-leyes en el texto constitucional de 1978

Una vez analizada la aparición de las normas de urgencia en el contexto europeo y repasado el origen de los decretos-leyes en la historia político jurídica española, me referiré al modo en el que estos fueron incorporados en el texto Constitucional vigente.

Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977, el Congreso de los Diputados, en virtud de la iniciativa constitucional que le otorgaba el artículo 3º de la

³⁵⁹ SANTOLAYA MACHETTI, P., *El Régimen Constitucional de los...*, *op. cit.*, p. 40.

³⁶⁰ Artículo 13 de la Ley de Cortes del 17 de Julio de 1942: “Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para regular materias enunciadas en los Artículos 10 y 12. La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el Artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un decreto-ley se dará cuenta de él a las Cortes”.

Ley para la Reforma Política, ejerció la iniciativa constitucional. El 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa a través de la cual se creó la Comisión Constitucional cuya misión sería la redacción del proyecto de Constitución. La sesión constitutiva de la Comisión tuvo lugar el día 1 de agosto de 1977 y allí mismo se designó la Ponencia que habría de redactar el anteproyecto de Constitución. Los ponentes fueron los Sres. Jordi Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista), Miquel Roca Junyent (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Gregorio Peces Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista), Miguel Herrero Rodríguez de Miñón (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Manuel Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario de Alianza Popular) y Gabriel Cisneros Laborda (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático). Entre agosto y diciembre de 1977 la ponencia constitucional celebró 29 sesiones pero dado carácter reservado de las ponencia no existe versión oficial publicada del contenido de sus reuniones. Sin embargo, la Revista de las Cortes Generales, núm. 2 (1984) publicó las minutas y actas.

En la minuta de la ponencia de Constitución de la reunión de fecha 5 de octubre de 1977, en el apartado 9 se hace referencia brevemente al debate sobre los decretos-leyes establecido y simplemente se dice: “Se analiza a continuación la materia referente a los decretos-leyes, y debatido el tema, se acuerda aprobar un texto como Número 79, a cuyo apartado 1, en relación con la inclusión de la materia referentes a los derechos y deberes de los ciudadanos, formulan sus reservas los representantes de UCD”. El texto aprobado en esa sesión destacaba la extraordinaria y urgente necesidad del supuesto de hecho habilitante, refería a los límites materiales remitiendo al art. 73 explicitando que no podían afectar las instituciones del Estado, los derechos y deberes de los ciudadanos ni las autonomías. Asimismo, establecía que el decreto-ley debía ser presentado ante *las Cortes generales* y contemplaba dos incisos adicionales que fueron posteriormente eliminados. El inciso 4 que establecía que aquellas materias no reservadas a la ley y que no estuviesen atribuidas a lo que posteriormente se denominarán Comunidades Autónomas, era potestad del Gobierno. El inc. 5 agregaba que ante casos de dudas sobre el carácter legislativo o reglamentario de una norma, correspondería al Tribunal de Garantías Constitucionales (así denominado en el anteproyecto) resolver dicha cuestión, previo dictamen de la

Comisión de Competencia legislativa del Congreso y del Consejo de Estado. El texto literal aprobado fue el siguiente³⁶¹:

“Artículo 79:

1. En casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá someter a la sanción del Rey decretos-leyes regulando materias enumeradas en el artículo 73 que no afecten a la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y deberes de los ciudadanos ni autonomías.

2. Estos decretos-leyes deberán ser inmediatamente presentados ante las Cortes generales, convocadas al efecto si no estuvieran reunidas, y caducarán, si no fueran convalidadas por las mismas en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.

3. En el plazo establecido en el artículo anterior, las Cortes podrán tramitarlos como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

4. Corresponde a la potestad reglamentaria del Gobierno la regulación de las materias no reservadas a la Ley y que no estén atribuidas por la presente Constitución a las ... (regiones autónomas).

5. En casos de dudas sobre el carácter legislativo o reglamentario de una norma y previo dictamen de la Comisión de Competencia legislativa del Congreso y del Consejo de Estado, resolverá el Tribunal de Garantías Constitucionales.”

El texto del anteproyecto de Constitución y los votos particulares al anteproyecto formulados por los ponentes fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978. Ese mismo día se abrió un plazo de veinte días naturales para la presentación de enmiendas.

En el anteproyecto de Constitución, la potestad del gobierno de aprobar normas en casos de necesidad y urgencia estaba contemplado en el art. 78 y presentaba algunas diferencias. En este caso se refería a los derechos y libertades de los ciudadanos regulados *en el título II* y ya no estaban contemplados los inciso 4 y 5. El artículo estaba redactado de la siguiente manera³⁶²:

“Artículo 78: 1. En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes, que regulen materias enumeradas en el artículo 72 y no afecten a

³⁶¹ Revista de las Cortes Generales, núm. 2, 1984:

<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>

³⁶² Anteproyecto de Constitución publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 682. Se puede consultar en :

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título II ni al régimen de los Territorios Autónomos.

2. Estos decretos-leyes deberán ser inmediatamente presentados ante las Cortes Generales, convocadas al efecto si no estuvieran reunidas, y caducarán si no fueran convalidados por las mismas en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.

3. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

Entre los votos particulares publicados al anteproyecto ³⁶³, el Grupo parlamentario socialista del Congreso planteó la siguiente modificación al art. 78 “Número 1. Voto particular de modificación de la frase “...la forma de decretos-leyes, que regulen materias enumeradas en el artículo 72 y no afecten a la ordenación...” por la redacción: “...la forma de decretos-leyes que no afecten...”. Finalmente esta aportación careció de sentido porque se suprimió el art. 72 contemplado en el anteproyecto de Constitución.

Las más de 3.000 enmiendas al Anteproyecto que se presentaron en 779 escritos, se publicaron, como entonces era habitual, de manera separada y no en el Boletín Oficial de las Cortes. Se presentaron 9 enmiendas en cada Cámara, en relación con el artículo objeto de análisis. En el Congreso de los Diputados, se presentaron las enmiendas número 2³⁶⁴ propuesta por el Sr. Carro Martínez, número 9³⁶⁵ de la Vallina Velarde, número 35³⁶⁶ presentada por De la Fuente, número 74³⁶⁷ formulada por el Sr.

³⁶³ También publicados en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 717.

³⁶⁴ La enmienda número 2 propuesta por el Sr. Carro Martínez (Alianza Popular) proponía el siguiente texto: “En casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes”. Además, proponen suprimir el resto del texto de ese apartado porque entienden que una “urgente necesidad” no debe ser limitada a priori, aunque si, controlada a posteriori.

³⁶⁵ En la enmienda número 9 de la Vallina Velarde se proponía que el apartado 1 quedara redactado de la siguiente manera: “En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones con fuerza de ley provisionales, que adoptaran la forma de decretos-leyes que regulen materias enumeradas en el artículo 72 y no afecten a la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el Título II ni al régimen de los territorios autónomos” ya que entendían que resultaba más preciso técnicamente utilizar la expresión “disposiciones con fuerza de ley” que la de “disposiciones legislativas”, que se presta a confusión.

³⁶⁶ La enmienda Número 35 presentada por de la Fuente solicitaba que se incluyera expresamente, que los decretos-leyes no podrían establecer, modificar o suprimir tributos.

³⁶⁷ La Enmienda número 74 formulada por el Sr. Silva Muñoz proponía el siguiente texto para los apartados 2 y 3: “2. Estos decretos-leyes deberán ser inmediatamente presentados ante las Diputaciones Permanentes de ambas Cámaras reunidas conjuntamente y presididas por el Presidente de las Cortes, que podrán aprobarlos por mayoría de dos tercios, dando cuenta después a sus respectivas Cámaras.

3. Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional y su vigencia estará limitada al tiempo que tarden las Cortes en legislar sobre la materia. En todo caso, siempre podrán ser tramitados como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia”.

Silva Muñoz, número 409³⁶⁸ presentada por el Grupo Socialista, número 523³⁶⁹ presentada por el Grupo Parlamentario mixto, número 691³⁷⁰ presentada por el Sr. Rodó, número 697³⁷¹ del Grupo Parlamentario Comunista y 779³⁷² Grupo de Unión de Centro Democrático. Cuatro de ellas criticaban la mención indicada a la reserva de ley, otras dos proponían la intervención de un Consejo de la Corona o de una reunión conjunta de las Diputaciones Permanentes. La número 9 sugería un mero cambio literal. La número 2 por su parte, afectaba al listado de límites materiales solicitando su supresión. La Número 35, por el contrario, presentada por D. Licinio de la Fuente solicitaba su ampliación para incluir la prohibición del decreto-ley “la modificación o supresión de tributos”³⁷³.

El Informe de la Ponencia se publicó en el Boletín Oficial, núm. 82 , de 17 de abril de 1978³⁷⁴. En ella se dice que la nueva redacción acordada para el apartado 1 de

³⁶⁸ La Enmienda Número 409 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso proponía la siguiente redacción “1. En casos extraordinarios y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales, bajo la forma de decretos-leyes, que en ningún caso afectaran a la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el Título II ni al régimen de los territorios autónomos” porque entendían que era una mejora de la redacción que, además, suprimía la referencia al artículo 72, de acuerdo con el voto particular presentado por el ponente del Grupo Socialista del Congreso.

³⁶⁹ La enmienda Número 523 presentada por Raúl Mórdo Leoncio, portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, era en apoyo al voto particular del grupo parlamentario Socialista del Congreso en referencia al apartado 1 y, en cuanto al apartado 3, proponían su supresión al entenderlo innecesario.

³⁷⁰ La enmienda del Sr. López Rodó número 691, proponía el siguiente texto: “En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno oído el Consejo de la Corona, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que `adoptaran' la forma de Decretos-leyes...». Resulta interesante que esta es en una de las únicas enmiendas en las que la justificación es “Para corregir la propensión al abuso de la facultad de dictar decretos-leyes” por lo que afirma que conviene ponerle el freno que supone la audiencia preceptiva del Consejo de la Corona. Además entendían que la palabra “adoptarán” era más adecuada que “tomarán”.

³⁷¹ La enmienda del Grupo Parlamentario Comunista, número 697 proponía una nueva redacción del apartado 1: “En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes. Estas disposiciones no podrán afectar a la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y libertades regulados en el Título II ni al régimen de los territorios autónomos”, en congruencia con su enmienda y el voto particular de supresión del artículo 72.

³⁷² La enmienda del Grupo de Unión de Centro Democrático, número 779 proponía el siguiente texto: “1. En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes. Los decretos-leyes no podrán regular ni afectar a la ordenación de las instituciones del Estado, a los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título II y al régimen de los territorios autónomos. 2 . Los decreto-leyes deberán ser inmediatamente presentados ante las Cortes Generales, convocadas al efecto si no estuvieran reunidas, y se entenderán convalidados por las mismas si no fueran derogados, suspendidos o modificados en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. 3. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia” al entender que era una redacción “técnicamente más perfecta”. Cabe destacar que la modificación propuesta al apartado 2 hubiera generado que, ante el silencio de alguna de las Cámaras, el decreto-ley se entendiera vigente.

³⁷³ Ver ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley”, *op. cit.*, p. 98, nota al pie número 1.

³⁷⁴ Lo referente al entonces art. 78, en referencia a los decretos-leyes puede encontrarse en las páginas 1566 y 1567. http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOCG_082.PDF

este artículo es consecuencia de la supresión del artículo 72 y recoge sustancialmente las enmiendas³⁷⁵ de los Grupos Socialista del Congreso número 409, Grupo Mixto número 523, Grupo Comunista número 697 y Grupo de Unión de Centro Democrático número 779 y que no parecieron necesarias las supresiones o precisiones propuestas por los Sres. Carro Martínez, número 2, de la Vallina Velarde, número 9, y de la Fuente, número 35, ni posible la aceptación de la enmienda del Sr. López Rodó número 691, congruente con otras suyas anteriores y rechazadas.

Por lo tanto, el texto acordado fue el siguiente:

“1. 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 del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título 1, ni al régimen de las Comunidades autónomas.”

En referencia a apartado dos, se explica que la necesidad de aclarar el procedimiento al que éste hace referencia aconsejó a la ponencia dar una nueva redacción que, en parte, recoge el espíritu de la enmienda presentada por el Grupo de Unión de Centro Democrático número 779, pero que se aparta sustancialmente de la formulada por el Sr. Silva Muñoz número 74. Por ello, el texto queda redactado de la siguiente manera:

“2. 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 30 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.”

Finalmente, en lo que refiere al apartado 3, se mantiene la redacción anterior, sin considerar la enmienda propuesta por el Sr. Silva Muñoz, número 74. El texto es el siguiente:

“3. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.”

³⁷⁵ Todas las enmiendas se pueden consultar en el siguiente enlace:
<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf> .

La Comisión, que había modificado su nombre para pasar a llamarse “de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas”, debatió el Informe (mayo y junio) y emitió su Dictamen, que se publicó junto a las enmiendas que se mantenían para su defensa ante el Pleno y los votos particulares, en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978. En el debate de la Comisión en el Congreso de los Diputados, las enmiendas propuestas por el Sr. De la Vallina, Carro Martínez y Rodó al apartado 1 habían sido retiradas.

El Sr. Fraga Iribarne defendió su enmienda solicitando que en vez de «instituciones del Estado» se diga «instituciones centrales del Estado» por congruencia con el artículo 74; y donde decía «derechos y libertades» se pusiera «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos», por congruencia con el Título I que, además, eludiría entrar en el problema de los tributos, que quedarían subsumidos dentro de ello.

Por su parte, el Sr. Cisneros Laborda de Unión de Centro Democrático, explicó que la limitación material debería referirse también al régimen electoral general, que deberá ser establecido evidentemente por ley, entendiéndose que no cree que el Gobierno vaya a aprobar medidas en esa materia pero que “*todas las cautelas a nivel constitucional son pocas*” y se adhiere a la propuesta del Grupo Socialista. Cuando proceden a leer el texto final del apartado 1 del artículo deciden referirse al “Derecho electoral general”, para no utilizar dos veces la palabra “régimen”.

En lo que refiere al apartado 2 y 3 las enmiendas presentadas fueron retiradas o consideradas subsumidas. En el debate se aceptan los dos cambios al apartado 1 y los apartados 2 y 3 se aprueban sin modificaciones por unanimidad. Por lo que el texto aprobado, que tomaría el número de artículo 80, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978, fue el siguiente:

“Artículo 80

1. 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 centrales 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.

2. 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.

3. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.”

El Pleno del Congreso debatió el Dictamen a lo largo de doce sesiones durante el mes de julio pero no se encuentran en él alusiones directas al artículo que aquí interesa³⁷⁶. Se votó el bloque de artículos 72 al 80 y se aprobó el texto anteriormente citado con 234 votos sobre los 263³⁷⁷ emitidos. El Pleno del Congreso aprobó el proyecto de Constitución por 258 votos a favor, 14 abstenciones y 2 votos en contra³⁷⁸, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 135, de 24 de julio y fue remitido al Senado.

En el Senado se presentaron otras 9 enmiendas³⁷⁹, la número 1³⁸⁰, número 55³⁸¹, número 206³⁸², número 509³⁸³, número 603³⁸⁴, número 737³⁸⁵, número 902³⁸⁶, número 1066³⁸⁷ y número 1108³⁸⁸.

³⁷⁶ BOE, número 109, de 13 de julio de 1978.

³⁷⁷ Esta es la cifra que figura en el Boletín Oficial pero puede haber un error en la publicación ya que dice que no hay votos en contra, hay dos abstenciones por lo que parece que lo más probable sea 236 votos emitidos. BOE, número 109, de 13 de julio de 1978.

³⁷⁸ Los ocho diputados del PNV se ausentaron del hemiciclo momentos antes de la votación. El Grupo Parlamentario de Alianza Popular se abstuvo, al igual que los diputados Barrera y Arana, de Esquerra Republicana de Cataluña. Votaron en contra los diputados F. Letamendía (Euskadiko Ezquerria) y Federico Silva Muñoz (Alianza Popular).

³⁷⁹ Todas las enmiendas presentadas en el Senado pueden verse en el siguiente enlace: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>

³⁸⁰ La enmienda número 1 propuesta por Don Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (Progresistas y Socialistas Independientes) entendía que no era necesario que la Constitución “se entretenga” en explicar el valor legislativo del decreto-ley, por lo que por razones de estilo proponían la siguiente redacción del apartado “1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno queda habilitado para dictar decretos-leyes, que no deberán en ningún caso afectar al ordenamiento de las instituciones centrales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título 1, al régimen de las regiones autónomas ni al Derecho electoral general”.

³⁸¹ La enmienda número 55 presentada por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes entendía que el artículo debía quedar redactado de la siguiente manera:

“1. En caso de urgencia y de extrema necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones provisionales con fuerza de ley que se denominarán Decretos-leyes, siempre que no afecten al ordenamiento de las instituciones centrales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título 1, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general 2. Los Decretos-Leyes serán sometidos a la consideración del Congreso de los Diputados, convocado al efecto, si no estuviera 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 legislativa y, de lo contrario, perderán toda su eficacia.” Entendían que esta nueva redacción del apartado 1 acentuaba el carácter excepcional del Decreto-ley, el apartado 2 ofrecía una fórmula más categórica y concisa y, finalmente, proponían suprimir el apartado 3, ya que lo consideraban una cuestión propia del Reglamento de la Cámara.

³⁸² La enmienda 206 que formuló el Senador Julio Gutiérrez Rubio del Grupo Mixto al artículo 80 del texto del proyecto de Constitución proponía dejar el apartado 1 igual, también conservar el apartado 2

Cabe destacar que, desde que en el Anteproyecto de Constitución se hace referencia a la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” como presupuesto de hecho habilitante, solo la enmienda número 55, de Progresistas y Socialistas Independientes, propuso una modificación en la redacción del mismo («en caso de urgencia y de extrema necesidad»), con el objetivo de reforzar el carácter excepcional del decreto ley y “acentuar el carácter excepcional del decreto-ley” aunque esta ni siquiera fue defendida en Comisión³⁸⁹.

Otra enmienda que creo vale la pena destacar es la número 206, presentada por el senador Julio Gutiérrez Rubio, quien proponía añadir al final del apartado 2 la siguiente frase: “pronunciado el Congreso, se seguirá el procedimiento normal de todo proyecto de ley en trámite de urgencia” Como veremos más adelante esto hubiera eliminado el debate respecto de la alternatividad o consecución de los apartados 2 y 3 del artículo y hubiera garantizado que todas las normas nacidas como decretos-leyes se

igual pero añadirle al final la siguiente frase: “Pronunciado el Congreso, se seguirá el procedimiento normal de todo proyecto de ley, en trámite de urgencia” y se suprimía el apartado 3.

³⁸³ La enmienda número 509 presentada por Don Lluís María Xirinacs i Damians (Grupo Mixto) proponía, por coherencia, que el apartado 1 refiriera a la “Confederación”: “1. 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 generales, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de los Estados de la Confederación, ni al Derecho electoral general”.

³⁸⁴ La enmienda número 603 presentada por la Agrupación Independiente proponía añadir al final de este apartado “No podrán afectar al ordenamiento de las instituciones *fundamentales* del Estado” que posteriormente tendría cabida.

³⁸⁵ La enmienda número 737 presentada por Unión de Centro Democrático proponía añadir en el apartado 1 : “...ni establecer nuevos tributos o modificar los existentes” ya que entienden que la facultad para dictar Decretos-Leyes solamente debe utilizarse en casos excepcionales y de extrema urgencia. Por eso, en este artículo en el que se limita esa facultad y se reservan una serie de materias en las que la intervención de las Cortes en el proceso de elaboración de la Ley es absolutamente indispensable. Estiman que entre esas materias debe incluirse la legislación sobre establecimiento o modificación de tributos. No proponen modificaciones al apartado 2 pero sí suprimir el apartado 3.

³⁸⁶ La enmienda 902 presentada por Don Alberto Ballarín Martial (Unión de Centro Democrático) proponía agregar un nuevo párrafo al apartado dos en el que se mencionara que: “Tratándose de decretos leyes relativos a materias que según esta Constitución correspondan en primer termino al Senado, las atribuciones aquí establecidas para el Congreso se ejercerán por aquella otra Cámara” justificando dicha inclusión en la congruencia con el papel que el conjunto de enmiendas que su Grupo atribuía al Senado.

³⁸⁷ La enmienda número 1066 presentada por el Grupo Socialista del Senado proponía la siguiente redacción para el apartado 1. “1. ...y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones centrales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en los capítulos primero, segundo, cuarto y quinto del título 1, al régimen de las...” entendiendo que los derechos del capítulo II del título I pueden ser objeto de una regulación por Decreto-ley, sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno.

³⁸⁸ La enmienda número 1108 presentada por Don Ramón Bajo Fanlo (Senadores Vascos) proponía sustituir la mención de las “Comunidades Autónomas” por la de las “Comunidades nacionales y regionales” en concordancia con la enmienda que hacían al artículo 2 del Proyecto de Constitución.

³⁸⁹ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>> del Decreto-Ley”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 68, abril-junio, 1990. p. 253, nota al pie número 7.

terminaran incorporando al sistema de fuentes de manera permanente con carácter de ley, garantizando las características que solo el procedimiento legislativo asegura.

Asimismo, resulta relevante mencionar la enmienda 902, presentada por el senador Bailarín Marcial que reclamaba (a mi juicio, razonablemente) un mayor protagonismo para el Senado.

Sin perjuicio de lo interesante de la evaluación de las distintas propuestas, como puede observarse y bien afirma Salas, ninguna de estas enmiendas era de mayor importancia³⁹⁰ salvo la atribución de la potestad de control al Congreso de los Diputados³⁹¹, que en la redacción original estaba atribuida a las Cortes, es decir incluyendo al Senado.

El texto aprobado por la Comisión del Senado se publicó en el Boletín Oficial Número 157, del día 6 de octubre de 1978 apareciendo ya en el artículo Número 85:

“Artículo 85.

1. 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 fundamentales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título 1, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

2. 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.

3. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

³⁹⁰ La evolución de la incorporación de los decretos-leyes en la CE de 1978 se puede ver con claridad en la página http://www.congreso.es/est_consti/ donde puede verse el anteproyecto, el Informe de Ponencia del Congreso, debate y Dictamen de la Comisión del Congreso, debate y Dictamen del Pleno del Congreso, debate y Dictamen de la Comisión del Senado, debate y Dictamen del Pleno del Senado y el de la Comisión mixta. Para ver las enmiendas del Congreso de los Diputados también puede accederse a la página: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>. Para ver una recopilación abreviada de las enmiendas referentes al texto del art. 78 (art. 80 en el dictamen de la Comisión del Congreso y actual 86 CE) Ver RUIZ TARRIAS, Susana; *La posición Constitucional del Gobierno en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos generales del Estado*, Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones, Almería, 2004, pp. 238 a 241.

³⁹¹ SALAS, J.; *Los Decretos-Leyes en la Constitución...*, *op. cit.*, p. 18.

El Diario de Sesiones del Senado núm. 56, de 21 de septiembre, publicó los días habilitados para el debate en Pleno que se realizó entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre a lo largo de 10 sesiones. Entre los votos particulares que quedaban por resolver estaba el Voto particular número 287 (enmienda número 1.108), de Don Ramón Bajo Fanlo que proponía sustituir la mención de las "Comunidades Autónomas" por la de las "Comunidades nacionales y regionales" pero ya no estaba vigente en el momento del debate por lo que, efectuada la votación y quedó aprobado por 147 votos, con una abstención³⁹². El Pleno aprobó así las "Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados", publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 161, de 13 de octubre entre las que incluyó la modificación del apartado 1 que quedaría redactado de la siguiente manera:

“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 fundamentales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título 1, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general”.

Como puede observarse, la única modificación propuesta es la de “instituciones fundamentales del Estado” que en el texto remitido por el Congreso era “centrales” y que en el texto original del anteproyecto no recibía ningún adjetivo calificativo.

Luego de finalizar este proceso, al existir discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política, se tuvo que constituir la Comisión Mixta de Diputados y Senadores³⁹³ que debía llegar a un único texto para ser sometido a los Plenos de ambas Cámaras. Las sesiones de la Comisión Mixta tuvieron carácter secreto y su dictamen se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 170, de 28 de octubre y corrección de errores en el núm. 172, de 30 de octubre de 1978. En esta ocasión el artículo ya

³⁹² Diario de Sesiones del Senado, número 6 de 29 de septiembre de 1978.

³⁹³ La Comisión estuvo presidida por Antonio Hernández Gil, Presidente de las Cortes, y compuesta por los Presidentes de ambas Cámaras, F. Álvarez de Miranda y Torres y Antonio Fontán Pérez y los diputados Jordi Solé Tura, Miquel Roca Junyent, José Pedro Pérez Llorca y Rodrigo y Alfonso Guerra González y los senadores José Vida Soria, F. Ramos Fernández-Torrecilla, Antonio Jiménez Blanco y F. Abril Martorell.

parece en la que sería su ubicación definitiva, el artículo 86, con la siguiente redacción:

“Artículo 86.

1. 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 1, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidas 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.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.”

Como puede observarse, la única modificación realizada por la Comisión mixta es la atribución del calificativo “básicas” a las instituciones del Estado.

Este Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución fue sometido a votación nominal y pública de cada Cámara en las correspondientes sesiones plenarias celebradas el 31 de octubre de 1978, donde fue aprobado por ambas Cámaras³⁹⁴. Los Presidentes de ambas Cámaras comunicaron al Presidente de las Cortes los resultados de la votación y éste declaró formalmente aprobado el Dictamen de la Comisión Mixta (Boletín Oficial de las Cortes núm.177, de 6 de noviembre de

³⁹⁴ En el Congreso los resultados de la votación fueron los siguientes: votos emitidos, 345, afirmativos, 325, en contra, 6, abstenciones, 14. Los votos negativos correspondieron a los diputados del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, Gonzalo Fernández de la Mora y Mon, Alberto Jarabo Payá, José Martínez Emperador, Pedro de Mendizábal y Uriarte y Federico Silva Muñoz y al diputado de Euskadiko Ezquerria, F. Letamendía Belzunce. Las abstenciones a los diputados del Partido Nacionalista Vasco, Iñigo Aguirre Querexeta, Xabier Arzallus Antía, Gerardo Bufanda Sarasola, José Ángel Cuerda Montoya, José María Elorriaga Zarandona, Pedro Sodupe Corcuera y Marcos Vizcaya Retana; a los diputados de Alianza Popular Licinio de la Fuente y de la Fuente, Álvaro de Lapuerta y Quintero y Modesto Piñeiro Ceballos; a los diputados de Unión de Centro Democrático Jesús Aizpún Tuero y Pedro Morales Moya y a los diputados de la Minoría Catalana J. Arana i Pelegrí y Heribert Barrera Costa (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130). En el Senado, de 239 asistentes, votaron a favor, 226; en contra, 5 y las abstenciones fueron 8. Los votos negativos correspondieron a los senadores de la Minoría Vasca, Ramón Bajo Fanló y Juan María Bandrés Molet; a los senadores del Grupo Mixto, Fidel Carazo Hernández y Marcial Gamboa Sánchez-Barcaiztegui y al senador del Grupo Entesa dels Catalans, Luis María Xirinacs Damians. Las abstenciones a M. Irujo Olló, Gregorio J. Monreal y Zía, I. Aregui Goenaga, Juan I. Uría Epelde y Federico Zabala Alcibar, del Grupo Parlamentario Senadores Vascos; Rosendo Audet Puncernau senador del Grupo Entesa dels Catalans; Luis Díez Alegría, senador del Grupo Parlamentario Independiente y Ángel Salas Larrazábal senador del Grupo Parlamentario Mixto (Diario de Sesiones del Senado, núm. 68).

1978). De conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley para la Reforma Política, se convocó el Referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución que tuvo lugar el 6 de diciembre siguiente (Real Decreto 2550/1978, de 3 de noviembre). El Proyecto fue aprobado por el 87,78% de votantes³⁹⁵.

La Constitución fue sancionada por el Rey durante una sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado celebrada el 27 de diciembre de 1978. El Boletín Oficial del Estado publicó la Constitución el día 29 de diciembre de 1978.

En síntesis, puede afirmarse que las modificaciones introducidas a partir del artículo 78 del Anteproyecto de Constitución y hasta la sanción del texto definitivo del artículo 86 de la actual Constitución, fueron:

- La eliminación de la mención del art. 72 que establecía las materias reservadas a la ley y al reglamento,
- Se modificó la mención de “territorios autónomos” por la de “Comunidades Autónomas” (introducido por la Ponencia).
- Se introdujo la referencia al debate y votación de totalidad y se adelantó el plazo de treinta días para situarlo junto a la convocatoria del Pleno del Congreso, en lugar de las Cortes, y se aclaró que el plazo es para la convalidación y eventual caducidad.
- Se añadió, en el apartado 1, el calificativo "instituciones básicas" a "las instituciones del Estado" ³⁹⁶, la mención a los "deberes" de los ciudadanos y el "Derecho electoral general".

De la lectura de los debates constituyentes se extrae que la constitucionalización de la figura del decreto-ley nunca fue cuestionada por las fuerzas políticas presentes en el Congreso o en el Senado³⁹⁷. De hecho, los cambios en la redacción del Anteproyecto no fueron sustanciales y, en su mayoría, resultaron de las

³⁹⁵Cifra que representaba el 58,97% del censo electoral. Fuente:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/>

³⁹⁶ Cabe destacar que en primer lugar se modificó por “centrales”, luego por "instituciones fundamentales" por la Comisión Constitucional del Senado y finalmente por la Comisión Mixta Congreso-Senado por la versión definitiva de instituciones básicas.

³⁹⁷ Nadie impugno la inclusión de la regulación del decreto-ley en el texto constitucional. El Grupo Socialista mantuvo el único voto particular presentado al proyecto inicial, impugnando la referencia que se hacía en el artículo 72 del texto inicial a la partición reserva de la ley-reserva reglamentaria Vid. la edición de las Cortes Generales: Constitución Española. Trabajos parlamentarios, Madrid, 1980, tomo I, pág. 717 en ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Practica del Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 98.

reelaboraciones de la Ponencia y no del debate en Comisión y en los Plenos de las Cámaras, “que resultaron en este punto escasas y de tono menor”³⁹⁸. Las votaciones mostraron un respaldo general a su inclusión de los decretos-leyes en el texto constitucional y la intervención de la Comisión Mixta sólo fue necesaria para resolver sobre una palabra que fue, finalmente el único cambio introducido por el Senado en el texto remitido por el Congreso. La Comisión Constitucional del Congreso había incluido en la limitación material “*los deberes, el derecho electoral general y las instituciones centrales del Estado*”, el Senado lo cambió por “*instituciones fundamentales*” y, finalmente, la Comisión Mixta optó por el término “*instituciones básicas*” que, como se verá más adelante, tampoco fue una elección precisa.

Como puede observarse, si bien se realizan comentarios y modificaciones sobre la redacción del anteproyecto, en los debates previos a la incorporación no se reflejan los motivos por los cuales se introdujo la potestad legislativa del Gobierno en situaciones de necesidad y urgencia en el texto constitucional. Como bien señala Sánchez de Vega,

“Desde que en el Anteproyecto de Constitución aparece la cláusula «extraordinaria y urgente necesidad», solamente la enmienda número 55, de Progresistas y Socialistas Independientes, promovió una matización gramatical («en caso de urgencia y de extrema necesidad»), a fin de «acentuar el carácter excepcional del decreto-ley»; pero aun así, no fue ni siquiera defendida en Comisión. Si exceptuamos esta anecdótica enmienda del Senado, la citada cláusula fue aprobada en los distintos foros constituyentes sin debate alguno, que hubiese podido ilustrar su análisis e interpretación”³⁹⁹.

Cabe destacar de todas formas que algunas de las enmiendas propuestas sí hicieron referencia a la voluntad de restringir esta actividad del gobierno⁴⁰⁰. Astarloa Huarte-Mendicoa, por su parte, califica el proceso de elaboración “significativamente pacífico que permite calificar este instrumento normativo como una de las instituciones menos debatidas de cara a su integración definitiva en la norma básica de 1978”⁴⁰¹.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 98.

³⁹⁹ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>>...”, *op. cit.*, p. 253, nota al pie número 7.

⁴⁰⁰ Ver Enmienda del Congreso Número 691, Enmienda Número 737 del Senado y Número 55, también del Senado, previamente comentadas.

⁴⁰¹ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 97.

Sin perjuicio de esta falta explícita de debate en torno a la potestad legislativa del poder ejecutivo en la redacción del texto constitucional, puede entenderse que los decretos-leyes se contemplaron de la manera efectuada por diversas razones: la conciencia de la inevitabilidad del dictado de este tipo de normativa de urgencia; la certeza de que como en el pasado, el silencio constitucional habilitaría o permitiría la continuidad de esta práctica y la necesidad de una convalidación por parte del Parlamento a favor de la seguridad jurídica. A este respecto Tur Ausina entiende que también sucedió porque “se entraba en la dinámica de los sistemas políticos parlamentarios contemporáneos, aceptando el desdibujamiento de la división de poderes y ratificando el creciente poder normativo que estaba adquiriendo el ejecutivo”⁴⁰².

Por lo expuesto, en la historia de la aparición de los decretos-leyes en España, puede observarse una primera etapa marcada por la actuación del poder ejecutivo al margen de la norma constitucional, una actividad de facto en la que se emitieron normas con rango y fuerza de ley sin control parlamentario, e incluso en ocasiones, tolerada por el poder legislativo y el poder judicial. En una segunda etapa, frente a la realidad existente, los constituyentes intentaron limitar este tipo de actuar entendiendo que el silencio constitucional no superaría la situación sino, por el contrario, permitiría la continuidad de dicho ejercicio irregular creyendo que la inclusión en el texto constitucional de requisitos y exigencias restringiría, al menos, la posibilidad de su abuso. Esto, en concordancia con la necesidad universal de constitucionalizar una realidad que es que en determinadas ocasiones el procedimiento legislativo no permite actuar con la celeridad que determinadas situaciones ameritan, hizo que los constituyentes consideraran necesario establecer ciertos límites para dicha actividad y otorgar garantías que favorezcan la seguridad jurídica y eviten una desnaturalización del sistema democrático. Así, al contemplarlo en el texto constitucional, se limita el actuar del Gobierno imponiendo requisitos en cuanto al presupuesto de hecho habilitante, se establece el procedimiento y se excluyen determinadas materias del ámbito de injerencia de estos decretos.

Conforme lo expresa Astarloa Huarte-Mendicoa, “Lo cierto es que la generalidad de los autores se ha mostrado receptiva con el criterio de los constituyentes, sin hacerse cuestión de la oportunidad perdida, pero felicitándose por

⁴⁰² TUR AUSINA, R., “El control parlamentario de los Decretos-leyes”, *op. cit.*, p. 34.

el trazado del art.86 CE en cuanto tiene de «reflejo reactivo intenso» y «cúmulo de cautelas y controles» frente a los antecedentes inmediatos”⁴⁰³. Probablemente debido a que en la actual redacción del artículo hay un reconocimiento expreso de la doble voluntad de los Constituyentes: por una parte, dotar al poder ejecutivo de funciones legislativas que según el autor son necesarias y, generalmente aceptadas en los sistemas parlamentarios contemporáneos (en línea con la atribución de la iniciativa legislativa y de la delegación legislativa - arts. 82 a 85 CE-) y, junto a ello, el intento de limitar su uso en virtud de su carácter extraordinario en cuanto difiere radicalmente de los modos ordinarios de expresión de la voluntad colectiva. La Constitución liga de este modo reconocimiento y restricción⁴⁰⁴.

El texto definitivo del art. 86 CE, como se verá a continuación dejará abiertos muchos matices e interrogantes pero estará principalmente estructurado en torno a tres pilares: la existencia de un supuesto de hecho habilitante, la existencia de unos límites materiales⁴⁰⁵ y, en tercer lugar, un doble mecanismo de control por las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional.

2.2 Naturaleza jurídica de los decretos-leyes en la Constitución Española

Como se expresó en el capítulo 1, actualmente, el principio de división de poderes se encuentra ínsito en todas las constituciones de los Estados constitucionales de nuestro entorno. En el caso español éste no se plasma de manera explícita⁴⁰⁶ pero se

⁴⁰³ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁰⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, 4. ed. del tomo I, Civitas, Madrid, p. 161. En idéntico sentido, ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución Española*, EDERSA, Madrid, 1978; PÉREZ ROYO, F., “Las fuentes del Derecho Tributario en el nuevo ordenamiento constitucional”, en: *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979; BERMEJO VERA, J., en el vol. col. *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 235 y ss.; GONZÁLEZ CASANOVA; J. A., *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona, 1980, pp. 500-501; MARTÍN OVIEDO, J.M., “Tipología, jerarquía y producción de las normas en la CE”, en: *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. col., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p. 1293 en ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley...”, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁰⁵ A diferencia de las Constituciones Italiana y Griega.

⁴⁰⁶ Tampoco está explícitamente mencionada en la Constitución de Italia, Estados Unidos, Argentina, entre otras. Otras constituciones si lo incorporan: la alemana que indirectamente alude a ello en su art. 20, apartados 2 y 3, la brasileña en el art. 2, la mexicana en el art. 49.

deduce de la declaración efectuada en el Preámbulo de conformarse como un “Estado de Derecho”, el artículo 1.1 que establece que “España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho” y en el inciso 2, en el que menciona que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (Art. 1 inc. 2 CE)⁴⁰⁷. Además, aunque la terminología utilizada por los constituyentes resulte un tanto errática al referirse en ocasiones a poder en el caso del judicial (título VII CE), la de “función” para hacer referencia al poder ejecutivo y “potestad” para el poder legislativo⁴⁰⁸, a través de su articulado puede observarse una división clásica de las funciones entre los tres poderes⁴⁰⁹.

En este sentido, se puede mencionar brevemente que al poder ejecutivo, además de las funciones que propiamente le corresponden en su rol de ejecutor de la política del Estado (art. 97 CE), le han sido atribuido otras funciones, asociadas a la dirección política del Estado y que se encuentran íntimamente relacionadas con las

⁴⁰⁷ Ver GARCÍA ROCA, J., “Del Principio de División de Poderes”, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁰⁸ URBANO GÓMEZ, S., “El principio de división de poderes en la Unión Europea y en el estado español: breve referencia al poder Judicial”, en: *Revista de noticias jurídicas*, 2011.

⁴⁰⁹ Poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial con relación de cooperación y control entre ellos. Entre las relaciones que se establecen entre los poderes puede mencionarse el control del actuar del Gobierno por parte de las Cortes Generales (art. 66 inc. 2 CE) que se encuentran facultadas para realizar preguntas e interpelaciones al Gobierno. De conformidad con el art. 113 CE el Congreso de los Diputados puede pedir una moción de censura del Gobierno para solicitar la responsabilidad política del Gobierno pero puede destacarse la existencia de estas relaciones con la simple mención del Título V de la CE que específicamente regula “las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”. Cabe destacar que la organización territorial del Estado plasmada en la Constitución de 1978, también ha reconocido otra división del poder, en este caso de manera vertical, al reconocer y garantizar en el art. 2 CE el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran según el art. 137 CE. Esta autonomía, también ratificada por el TC (STC 4/1981 de 2 de febrero, FJ3), ha evolucionado de manera asimétrica entre las diferentes Comunidades Autónomas de acuerdo a las competencias que han asumido en sus Estatutos según lo dispuesto en los arts. 143 y 148 CE (cabe destacar que la potestad de las entidades locales es meramente reglamentaria). Esta división vertical está contemplada para el poder legislativo y poder ejecutivo pero no se contempla para el poder judicial que se encuentra centralizado (pero atravesado por el Derecho europeo como se verá a continuación). Además de la distribución vertical del poder con las autonomías, en el caso español corresponde hacer alusión a otra división vertical ocasionada por el ingreso en la Unión Europea y la consecuente integración del derecho comunitario en el Derecho español (art. 93 CE). El Derecho europeo forma parte del sistema de fuentes conforme lo establece el art. 96.1 CE: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional” y por lo tanto moldea y modifica el ordenamiento existente y exige que tanto el Gobierno, como el Parlamento y el poder judicial se adapten al mismo⁴⁰⁹. En este sentido, también cabe mencionar la pertenencia de España al Consejo de Europa, lo que obliga al Tribunal Constitucional a integrar la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (con sede en Estrasburgo) en sus pronunciamientos. “El Derecho constitucional europeo y el nacional conforman un sistema desde una perspectiva material, funcional e institucional. Dicho sistema ha sido adjetivado como unión de constituciones, constitucionalismo multinivel, orden constitucional europeo, sistema de entrelazamiento constitucional, comunidad constitucional o constitución en red” Ver GONZÁLEZ PASCUAL, M. I., “El CEDH como parte del Derecho Constitucional Europeo”; en: QUERALT JIMENEZ, Argelia (Coord.), *El Tribunal de Estrasburgo en el Espacio Judicial Europeo*; Thomson Reuters, Navarra, 2013, pp. 110-111.

funciones de los otros poderes. En este sentido se pueden mencionar la iniciativa legislativa, las facultades legislativas excepcionales a través de la delegación legislativa y la facultad de aprobar decretos-leyes (art. 82 y 86 CE), su legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad (art. 162, inc. 1 a) y tiene la facultad de disolver las Cámaras (art 115 CE)⁴¹⁰.

Para comenzar a analizar la naturaleza jurídica de los decretos-leyes es necesario tener en mente algunas cuestiones. En principio, puede afirmarse que los decretos-leyes son normas emitidas por el Gobierno con fuerza de ley, sin embargo estos necesitan de la convalidación del Congreso para mantener su vigencia. Por otra parte, es importante considerar en qué lugar del texto constitucional se han incorporado y de qué modo. La regulación de estas normas se encuentra incorporada al texto constitucional en el artículo 86.1 que forma parte del Capítulo II, “De la elaboración de las leyes”, siendo ésta una de las “disposiciones normativas con fuerza de ley” conforme el art. 161.1 inciso a) CE. Este Capítulo se inserta en el Título III, “De las Cortes Generales”.

Siguiendo a Santolaya Machetti⁴¹¹, puede afirmarse que el primer dilema estaría en definir si los decretos-leyes son meros hechos consentidos por el ordenamiento que a partir de la convalidación por parte del Parlamento sanean sus vicios de ilicitud, lo que implicaría suponer que el Gobierno al dictarlos excede el ámbito de su competencia entrometiéndose en el ámbito de acción de las Cortes o si, por el contrario, pueden reputarse como una facultad constitucionalmente asignada al Gobierno. Respecto de esta primera cuestión, parece difícil entender que los decretos-leyes sean meros hechos consentidos por el Derecho cuando la posibilidad de su aprobación se encuentra expresamente prevista en el texto constitucional. Por otra parte, de esta interpretación se derivaría la imposibilidad de control de dichos decretos por alguna instancia judicial o por el Tribunal Constitucional, contrariando uno de los principios básicos del Estado de Derecho. Asimismo, aseverar que son meros hechos

⁴¹⁰ En relación a los otros poderes, y sin perjuicio de la especial relación con el Parlamento ya citada, entre otras cosas, puede mencionarse que el Fiscal General del Estado es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno (art 124 inc.4). Asimismo, el Tribunal Constitucional cuya naturaleza orgánica se estudiará más adelante, se compone de 12 miembros de los cuales 4 son nombrados a propuesta del Congreso, cuatro a propuesta del Senado y 2 a propuesta del Gobierno -los otros dos a propuesta del CGPJ - (art. 159 inc. 1 CE). De este entrecruzamiento de funciones podemos deducir que si bien la división de poderes no está explícitamente contemplada en el texto constitucional, la atribución de potestades logra (o intenta) generar este sistema de pesos y contrapesos.

⁴¹¹ SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, op. cit. pp. 30 y ss.

supondría negarles el rango y fuerza de ley que poseen hasta tanto se sucediese su convalidación ya que los hechos jurídicos no pueden modificar el ordenamiento jurídico vigente. Por lo expuesto, parece razonable abonar la segunda tesis y entender esta facultad como un poder jurídicamente atribuido al Gobierno⁴¹².

Ahora, cabe analizar si deben entenderse como poderes jurídicos que el Gobierno asume, en casos de urgencia, a través del papel de gestor de negocios respecto del Parlamento (acudiendo a la idea de *negotiorum gestio* del Derecho Civil⁴¹³) o si, por el contrario, nos estamos refiriendo a poderes propios del Gobierno. Quienes defienden la primer tesis⁴¹⁴ entienden que si bien es un poder jurídicamente atribuido al poder ejecutivo, no se trata de un poder propio del Gobierno, sino que excepcionalmente el Gobierno asume potestades que originalmente corresponden al Parlamento, por lo que actúa en esta situación, como un mero delegado en virtud de la situación de urgente necesidad. García de Enterría afirma que “se entiende por decreto-ley toda norma con rango de ley que emana, por vía de excepción, de un órgano que no tiene el poder legislativo, concretamente del Gobierno o Consejo de Ministros”⁴¹⁵.

Por su parte, quienes defienden que se está frente a un poder expreso del Gobierno⁴¹⁶, entienden que este poder le corresponde exclusivamente en virtud del art. 86 CE y que sólo se encuentra condicionado por los requisitos expresamente expuestos en el mencionado artículo. Entendiendo asimismo, que no conlleva ningún tipo de contradicción con el artículo 66.2 CE que expresa que la potestad legislativa se

⁴¹² *Ibid.*, pp. 30 y ss.

⁴¹³ El instituto *negotiorum gestio* del derecho romano refiere a aquellas situaciones en las que, “se entiende la gestión de negocios ajenos efectuada por una persona (gestor) que voluntariamente gestiona los negocios de otra persona (*dominus negotii*) sin estar obligado a ello ni haber recibido encargo alguno, es decir, sin mandato.(...) La *negotiorum gestio* se erigió como fuente de obligaciones en tiempos de Justiniano, como consta en I.3,13,2” pero se sigue actualizando el instituto en el derecho actual. MURILLO VILLAR, A., “La gestión gratuita de negocios ajenos: una originalidad romana”, en: *Revista Internacional de Derecho Romano*, abril, 2016. En el caso de los decretos-leyes el paralelismo se realiza argumentando que ante la inacción o imposibilidad del Parlamento de actuar con la rapidez suficiente, el poder ejecutivo podía actuar en su lugar.

⁴¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit.; G. VIESTI, *Il Decreto-Legge*, E. Jovene, Napoli, 1967; LAVAGNA; *Istituzioni di Diritto Pubblico*, UTET, Torino, 5ta ed., 1982, pp. 322 y ss. Conforme SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, op. cit. p. 34.

⁴¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 142.

⁴¹⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, op. cit. p. 30 y ss.; ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley...”. op. cit., p. 123. TUR AUSINA, R., “El control parlamentario de los Decretos-leyes”, op. cit., p. 2, nota al pie número 3; y PÉREZ FRANCHESC, J. L., “Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución española de 1978”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), número 79, 1993, p. 212 y ss.

encuentra en las Cortes ya que, sólo si el Gobierno pudiera dictar estos decretos sin intervención del Parlamento, podría pensarse que dicha contradicción existe.

Tur Ausina en concordancia con otros autores, expone una tesis en la que se diferencia potestad de función teniendo en cuenta la división de poderes desde una perspectiva jurídica. Entiende la función legislativa como la actividad del Estado de producción de normas con rango de ley, comprensiva de las distintas potestades establecidas de manera concreta que se atribuyen a los distintos poderes: “De este modo se observa la existencia de una potestad genérica dentro de dicha función legislativa cual es la que corresponde a las Cortes (art. 66.2 CE), pero junto a ella, también potestades restringidas como las de los arts. 82 a 85 (Decretos Legislativos) y la del 86 (Decretos-Leyes) que corresponderían al gobierno por atribución expresa de la Constitución”⁴¹⁷.

Respecto de esta cuestión, la evolución en la opinión del Tribunal Constitucional no permite afirmar con certeza que éste haya adoptado unívocamente alguna de las tesis esgrimidas. En la STC 29/1982, de 31 de mayo, se expresa que las Cortes “son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario” y que el “gobierno podrá dictar normas con rango de ley (...) pero esta posibilidad se configura como una excepción al procedimiento ordinario”. En la STC 29/1986 se acepta la licitud del dictado por parte del Gobierno de estos decretos: “la utilización del decreto-ley, mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados por la gobernación del país...”.

Sin embargo, en la STC 182/1997 se afirma que la habilitación del art. 86.1 al Gobierno de dictar decretos-leyes “supone la sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime” remitiendo al voto particular de la STC 111/1983 en el que se deja entrever una posible invasión del Gobierno en las facultades del Parlamento, alejándose de aquella tesis que sostiene la potestad del Gobierno como distinta a la potestad legislativa del Parlamento.

⁴¹⁷ TUR AUSINA, Rosario; “El control parlamentario de los Decretos-leyes”, *op. cit.*, p. 45.

En este sentido, creo que el aprobar decretos-leyes es efectivamente una potestad del Gobierno, lo que no quita que para que esa norma pueda tener efectos jurídicos permanentes necesite de la posterior convalidación por parte del poder legislativo, en este caso por el Congreso de los Diputados. La Constitución le otorga al Gobierno la potestad de aprobar una norma con fuerza de ley, que tendrá efecto hasta que el Congreso se expida sobre ella o que transcurra el plazo de 30 días constitucionalmente establecido. No creo que condicionar los efectos del decreto-ley a la convalidación del mismo sea negarle la potestad al Gobierno. Es una potestad que está sujeta a determinados requisitos constitucionalmente establecidos, entre ellos, la convalidación parlamentaria.

Respecto de lo que no caben mayores dudas en la doctrina española es respecto de la fuerza de ley que ostentan los decretos-leyes en virtud de la calificación efectuada por el art. 86 de “disposición legislativa” y la sujeción de los mismos al eventual control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

2.3 Circunstancia de hecho o presupuesto habilitante

En virtud de la especial situación para la que están previstos estos decretos, las circunstancias que habilitan el dictado en el art. 86 CE están expresadas como “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes”. Se alude a un concepto de textura abierta. Nos enfrentamos a un ejemplo del carácter esquemático, abstracto e indeterminado y elástico que, en general, presentan los preceptos constitucionales⁴¹⁸ (aunque haya otras normas constitucionales en la que se establece un carácter cerrado y determinado que no necesita de referencias posteriores ya que resulta definitoria en sí misma y deja un mínimo de margen a la labor integradora de la actuación jurídica y política⁴¹⁹). Vale la pena destacar que la corriente positivista

⁴¹⁸ CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Número 96, abril-junio, 1997, p. 258, siguiendo a RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución como Fuente del derecho”, en: *AAVV La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Vol. 1, I.E.F., Madrid, 1979, p. 63.

⁴¹⁹ HESSE, K.; *Escritos de Derecho Constitucional*, C.E.C., Madrid 1992, pp. 17 a 20 citado en CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad”, *op. cit.*, p. 258

abanderada por Kelsen, se manifestaban en contra de la introducción de estos conceptos abiertos en los textos constitucionales entendiéndolo que ello trasladaba la “creación” del derecho a los tribunales, sustrayéndolo de la voluntad popular expresada en la opinión de la mayoría parlamentaria⁴²⁰. Sin embargo, la introducción de conceptos jurídicos indeterminados expresa la vocación de permanencia y pluralidad de la Constitución. Conforme lo expresa Carmona Contreras,

“Las definiciones constitucionales de un orden estable definido a priori, según el modelo de Estado decimonónico, han desaparecido. El dinamismo, la aproximación dialéctica a la realidad subyacente impregnan el contenido de la Norma Suprema. Consecuentemente, sus preceptos se hacen genéricos, mucho más elásticos, remitiéndonos para su concretización a una situación de configuración progresiva y tendencialmente evolutiva, según las circunstancias fácticas en las que los mismos han de operar y que vienen a determinar de forma preeminente su contenido específico. De esta manera, planteando la cuestión de la indeterminación conceptual desde una perspectiva eminentemente dialéctica, la Constitución asegura una adecuada apertura del ordenamiento jurídico hacia la realidad en la que ha de operar.”⁴²¹

Por otra parte, merece la pena destacar la posición de esta autora, quien explica que en términos semánticos los términos y palabras a los que recurre el Derecho pertenecen al lenguaje ordinario lo que dificulta una definición concreta y genera que desde el inicio se parta de un notable margen de discrecionalidad para su interpretación. Por lo tanto, en realidad, la diferencia entre conceptos determinados e indeterminados recaerá más en un carácter cuantitativo, que cualitativo⁴²² para realizar tal distinción. Por este motivo entiende que el nombre que se da a estos conceptos carece de efectos prácticos y que resultará más útil afirmar que existen conceptos normales de carácter más concreto y otros, esencialmente abstractos y menos determinados. Los primeros presentan una conceptualización más sencilla y determinable mientras que, entre los segundos, están aquellos que tienen un carácter

⁴²⁰ KELSEN, H., “La Garanzia giurisdizionale della costituzione”, en: *La Giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 190 en CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad”, *op. cit.*, p. 258.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 259 siguiendo a HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, pp. 23.

⁴²² LUCIANI, M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983, p. 101. En el mismo sentido, ROSE, Richard; *Understanding Big Government*, Sage Publications Ltd., London, 1984, p. 3 en CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad”, *op. cit.*, p. 259.

genérico y que ameritan una involucración del interprete, los “conceptos válvula”⁴²³. Se trata de conceptos que no tienen un concepto unívoco y que necesariamente necesitan ser contrastados o definidos por hechos de la realidad. Nos encontramos frente a meta-conceptos o supra-conceptos jurídicos⁴²⁴ que para su interpretación habrán de complementarse con otras referencias provenientes de la realidad (connotaciones sociales, económicas políticas, etc.). De este modo, los preceptos constitucionales se pueden ir adaptando a las distintas circunstancias en las que deben ser aplicados. Sin embargo, esta “ambigüedad” de los términos no implica que estos carezcan de un sentido, han sido incluidos en el texto constitucional y, por lo tanto, deben ser interpretados por quienes deban “concretizar” esos términos. Es decir que no puede afirmarse que por ser conceptos abiertos carezcan de contenido normativo, es allí donde se encuentran los criterios que delimitan las fronteras de la inconstitucionalidad. En este sentido, resulta clarificador la utilización gráfica de los círculos concéntricos a la que se ha recurrido para explicar estos conceptos. En la periferia del círculo se encuentra todo aquello que podría estar refiriendo al concepto, una zona gris, de penumbra. En el centro, se encuentra el núcleo (*core*) del concepto que es la zona de certeza que aporta los elementos sustanciales (*standards*)⁴²⁵ de ese concepto. Por lo tanto, para interpretar el concepto no bastará con un mero ejercicio lógico sino que será necesario un “aporte del intérprete, un proceso de “determinación-concretización” que ofrece amplias posibilidades configurativas al sujeto habilitado”⁴²⁶.

De este modo, los preceptos constitucionales permiten un amplio margen de interpretación de los conceptos constitucionales para que estos se puedan ir adaptando a las distintas circunstancias jurídico políticas de cada época sin tener que recurrir constantemente a la más complicada tarea de una reforma constitucional.

En referencia a la especial naturaleza del precepto incluido en el art. 86 CE, un importante sector de la doctrina, se expresó sobre esto afirmando que debía ser

⁴²³ CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad”, *op. cit.*, p. 259 siguiendo BARTOLE, S., “Elasticità dei principi e verifiche di fatto sulla loro applicazione”, en: *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1983, pág. 575.

⁴²⁴ SALAS, J., “Los Decretos Leyes en la Teoría y en la Práctica constitucional”, en: AAVV, *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje al profesor García de Enterría*, Vol. 1, Civitas, Madrid, 1992, p. 276.

⁴²⁵ HART, H., “Positivism and the separation of law and morals”, en: *Harvard Law Review*, vol. 71, Número 4, 1958, p. 607.

⁴²⁶ CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad”, *op. cit.*, p. 262.

entendido como un *concepto jurídico indeterminado* y por lo tanto, rodeado de un halo gris de indeterminación pero con un efectivo núcleo que, a través de un proceso interpretativo, le permite ser definido:

“...conceptos cuyo alcance concreto no puede precisarse a priori, pero si caso por caso en función de las circunstancias coetáneas e incluso, posteriores (un retraso notable en la publicación del Decreto-ley obviamente desmentiría la urgencia de su adopción) a su aplicación y que, a la vista de estas, no admite sino una sola situación justa (o la necesidad existe y es realmente extraordinaria y urgente o no existe con caracteres tales). La apreciación de la existencia del presupuesto de hecho habilitante así configurado es, obviamente, una de las cuestiones que el órgano legislativo habrá de plantearse al revisar el Decreto-ley, pero, sea cual sea la decisión de éste, que como es lógico, se producirá a partir de valoraciones políticas y no necesariamente jurídicas, ello no empece ni limita en modo alguno el control final del Tribunal Constitucional”⁴²⁷.

Esta posición estaba sustentada por un importante sector de la doctrina. Entre ellos se encontraban autores de peso como Salas, García de Enterría, Ramón Fernández y Astarloa Huarte-Mendicoa⁴²⁸. Por otra parte, se encontraban aquellos autores que entendían que se trataba de un supuesto de potestad discrecional de los órganos políticos. Entre los que sostenían esta posición se encontraban de Otto y Pérez Royo⁴²⁹. Como se verá más adelante, ésta fue la posición adoptada por el Tribunal Constitucional, quien entendió que se trata de una cláusula de discrecionalidad que deja en manos del Gobierno y el Congreso la apreciación de la existencia del supuesto de hecho habilitante, cuyo límite jurídico únicamente será el uso abusivo o arbitrario del precepto⁴³⁰. Si bien Santolaya Machetti aparece como uno de los defensores de la teoría de la potestad discrecional del Gobierno (o por lo menos de quienes defendían

⁴²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 164.

⁴²⁸ SALAS, J., *Los Decretos Leyes en la Constitución...*, op. cit., pp. 27 y ss. y “Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional”, op. cit., p. 274. y ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley...”, op. cit., pp. 118 y 119.

⁴²⁹ DE OTTO I., “Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo -Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, p. 991 en ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, 2016, p. 72; SANTOLAYA MACHETTI, P., *Régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, op. cit., p.134 y PEREZ ROYO, J., “Las Fuentes del Derecho”; op. cit., pp. 112 y 113

⁴³⁰ En la STC 29/1982 el TC rechazó las alegaciones que entendían la “extraordinaria y urgente necesidad” como un concepto jurídico indeterminado y en la STC 11/1983 hace alusión a las “actuaciones discrecionales del Gobierno” (FJ5) pero analizaremos esto con más profundidad en el apartado 7 de este capítulo y el capítulo 7 del presente trabajo.

una función de control limitada por parte del Tribunal Constitucional⁴³¹), el autor explica que, probablemente,

“nos encontremos ante una situación intermedia, a la que quizá se le pudiera aplicar el rotulo de “concepto jurídico indeterminado” si realizamos del él una interpretación no administrativista, es decir, si partimos de que se trata de un acto producido con una específica habilitación constitucional por el órgano encargado de definir la política general y controlado por el que representa la soberanía popular”⁴³².

Entrando en la literalidad del precepto del art. 86 CE, esto es la “*extraordinaria y urgente necesidad*” se ha afirmado que lo extraordinario carece de valor autónomo en relación con la necesidad y urgencia⁴³³ ya que lo extraordinario no es sino aquello no ordinario, que escapa de la normalidad⁴³⁴. A mi entender, su inclusión en el art. 86 sólo puede venir a enfatizar la naturaleza excepcional del decreto-ley, por lo tanto, entiendo que “extraordinaria” y “urgente” son conceptos que van unidos para recalcar la anormalidad de la situación que debe existir para habilitar al Gobierno a aprobar este tipo de normas. Estoy de acuerdo con Astarloa Huarte-Mendicoa cuando expresa que:

“Así, para que el Decreto-ley se encuentre correctamente justificado, es preciso que se produzca una circunstancia extraordinaria y urgente al mismo tiempo, sin que baste un caso de gravedad e importancia que no requiera solución urgente o, al revés, un supuesto de urgencia sobre un tema menor, cuya incidencia impide calificarlo de extraordinario. Ello da idea de que extraordinariedad y urgencia no son términos sinónimos, en cuanto aquella no se

⁴³¹ Ver SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>> del Decreto-Ley”, *op. cit.*, p. 259, nota al pie número 27.

⁴³² SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas Interpretativos del artículo 86 de la Constitución Española”, *op. cit.*, p. 33.

⁴³³ *Ibid.*, p.30 Santolaya sostiene esta tesis siguiendo a RAVERAIRA, M., “Il problema del sindacato dl costituzionalità sui presupposto dalla "necessità" "urgenza" del Decreto-leggi”, en: *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, pp. 1433 y ss.; Di CIÓLO, V., *Questioni in tema di Decreto-leggi*, Tomo I, Giuffré, Milano 1970, p. 217 y ss.; FODERADO S., *Manuale di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1977, pp. 173 y ss.; SORIANO J. E., “Algunos problemas prácticos del decreto-ley. En torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31.V.82” en LINDE, E., *Materiales para el estudio de la Constitución española*, Aranzadi. Pamplona, 1983, pp. 1094 y ss.

⁴³⁴ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, *op. cit.*, p.147 y en el mismo sentido SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>> del Decreto-Ley”, *op. cit.*, p. 265.

refiere tan sólo al ámbito temporal, sino más bien a una valoración cualitativa de la necesidad, que viene así descrita como importante, grave e imprevisible...”⁴³⁵

En referencia a la alusión a la “necesidad” se planteó la duda de si se refería a una necesidad absoluta o si se refería a una necesidad apreciada desde una perspectiva más discrecional del ejecutivo para poder llevar adelante su plan de Gobierno. Conforme lo expresa Santolaya Machetti, implicaría la existencia de una “situación en la cual la no actuación gubernamental provocaría un mal para el interés social, y, por el contrario, sólo una actividad decidida por parte del Gobierno conseguirá una disminución o anulación de los perjuicios derivados de la existencia fáctica de determinadas circunstancias”⁴³⁶. Sin embargo, como bien expresa el autor en otro de sus artículos siguiendo a Soriano⁴³⁷, lo trascendente es delimitar cuándo puede surgir esa necesidad, si se trata de un dato plenamente objetivo, en relación a determinadas circunstancias consideradas universalmente como tales (ejemplo claro de ellos serían las catástrofes naturales) o, por el contrario, puede defenderse su aplicación a necesidades relativas que resultan necesarias sólo desde la óptica de una determinada idea política o programa de gobierno⁴³⁸.

Desde mi perspectiva, a partir de la literalidad del artículo y teniendo en cuenta esta definición, puede afirmarse que no cabría en la definición del presupuesto habilitante ningún tipo de discrecionalidad, sino que ésta ha de ser perceptible por cualquier observador, notoriamente afectando el bienestar general o el interés común del Estado y no una mera imposibilidad de cumplir un programa político de gobierno. Esta es la tesis que creo correcta si se tiene en cuenta el carácter restrictivo con el que la utilización de los decretos-leyes debe ser afrontada.

Sin embargo, parte de la doctrina española, cuya tesis adoptara el Tribunal Constitucional⁴³⁹, sostiene que la *necesidad* no debe ser interpretada como concepto objetivo y estricto, sino que puede entenderse que ésta también existe cuando el Gobierno, responsable democráticamente de llevar adelante la dirección del país, se

⁴³⁵ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley...”, *op. cit.*, p. 118.

⁴³⁶ Ver SANTOLAYA MACHETTI, P., *Régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, *op. cit.*, p. 106.

⁴³⁷ SORIANO, J. E. “Algunos problemas prácticos del decreto-ley...”, *op. cit.*, en LINDE E., *Materiales para el estudio de la Constitución española*, *op. cit.*, pp. 1094 y ss.

⁴³⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas Interpretativos del artículo 86 de la Constitución Española”, *op. cit.*, p. 30.

⁴³⁹ STC 6/1983 FJ5, STC 60/1986 entre otras. Para un mayor análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto ver capítulo 7 de este trabajo.

encuentra imposibilitado de cumplir el programa político al que el Congreso de Diputados le ha dado su confianza durante la investidura del Presidente del Gobierno. Como se verá en el capítulo 7, el Tribunal Constitucional ha fundamentado esta interpretación de la *necesidad relativa* (utilizando la terminología de Espósito⁴⁴⁰), principalmente en dos argumentos: en primer lugar, la posición en la que estos han sido regulados (en el Título III, Capítulo II sobre la elaboración de las Leyes y no en el Título V donde se encuentran los Estados de excepción) y en segundo lugar en que la redacción del art. 86 CE hace una enumeración de aquellas materias que los decretos-leyes no pueden afectar como si fueran excepciones a un principio general, que sería la habilitación.

Estoy de acuerdo con De Vega García cuando afirma que dichos argumentos no resisten la crítica⁴⁴¹. Probablemente el error haya sido intentar decidir si se trataba de una necesidad relativa o una necesidad absoluta identificando esta última con la que justifica los estados de excepción contemplados en el art. 116 CE. Creo que el artículo 86 CE resulta claro al establecer todas las restricciones literales posibles para la interpretación del presupuesto habilitante por lo que la *necesidad* debe ser interpretada en ese contexto. Sin llegar a ser la necesidad absoluta que justifica los estados de excepción, ha de ser una necesidad que pueda ser apreciada por cualquier persona, no una necesidad relativa para el cumplimiento de unos fines concretos. No puede entenderse que merece la pena introducir una norma con rango y fuerza de ley en el sistema de fuentes que no cumple con las garantías de publicidad, debate y participación de las minorías con las que cuenta el procedimiento legislativo por la simple apreciación del Gobierno de que para lograr los fines de su plan de gobierno es necesario recurrir a esta vía normativa. La legitimidad democrática de las normas que se incorporan al sistema de fuentes ha de ser la prioridad en esta valoración, sólo susceptible de ser “traspasada” excepcionalmente en aquellas situaciones en las que objetivamente pueda apreciarse que la falta de actuar inmediato del poder ejecutivo pueda acarrear un perjuicio grave para la población o el Estado.

Respecto del concepto de “*urgencia*”, en la misma línea que se intentó delimitar el concepto de necesidad, podría definirse como una situación perentoria e

⁴⁴⁰ ESPOSITO, C., “Decreto-legge”, en: *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 834-835 en SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas Interpretativos del artículo 86 de la Constitución Española”, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁴¹ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>> del Decreto-Ley”, *op. cit.*, p. 267. Volveré sobre este análisis en el capítulo 7 de este trabajo.

inminente que genera la necesidad por sí misma de una acción, por lo que no resulta voluntaria la reacción ante ella sino que resulta indispensable.

Conforme lo ha expresado la doctrina, “la urgencia es el elemento principal del presupuesto habilitante. La urgencia exige que la situación a la que se hace frente mediante un decreto-ley no pueda ser afrontada tempestiva y eficazmente por los procedimientos legislativos ordinarios”⁴⁴². Es decir que, lo que se tendrá en cuenta para identificar la urgencia, es si el tiempo necesario para que la norma se dicte a través del procedimiento legislativo es demasiado largo para afrontar la situación excepcional. Por lo tanto, uno de los parámetros para evaluar la urgencia será el tiempo que tardaría el Parlamento en sancionar la norma que afrontará la situación excepcional, y no que la acción devenga necesaria involuntariamente.

Carmona Contreras afirma que:

“...la urgencia constituye el elemento central de la fórmula constitucional, el eje en torno al cual gira la misma. La primera observación que a este respecto debe hacerse es que en este caso nos enfrentamos a un supuesto concreto, específico y cualificado de necesidad en el que puede detectarse un dato característico esencial: la urgencia no sólo se refiere a una inherente e intrínseca dimensión temporal de la intervención normativa, indicando la ventaja de su rapidez y la oportunidad de actuar inmediatamente, asimismo incorpora un imprescindible y cualificante elemento de menesterosidad. Tal indicativo nos pone ante una necesidad cuya superación se presenta o se considera como improrrogable en el tiempo, no consintiendo, para el logro de tal fin, recurrir a los normales procedimientos previstos. Por lo tanto, necesidad y necesidad urgente no son conceptos idénticos que permitan una igual consideración, procediendo a asimilar sus efectos y situándolos jurídicamente en un mismo nivel dentro del ordenamiento jurídico. La principal consecuencia demostrativa de tal diferencia es la producción de un salto cualitativo por lo que al orden de atribución de competencias normativas entre Gobierno y Parlamento se refiere. Así, si una situación de mera necesidad no legitima al ejecutivo a ejercer de forma inicialmente independiente de las Cámaras la potestad legislativa, dicha conclusión cambia radicalmente de signo cuando sobre aquélla concurre un elemento cualificante de orden temporal”⁴⁴³.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 269. En el mismo sentido CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas Reflexiones en torno a la Urgente Necesidad”, *op. cit.*, p. 269 quien cita a SEGURA, L., “El control de los decretos-leyes por el Tribunal Constitucional. A propósito de la sentencia 2/XII/1983 recaída en el caso RUMASA”, en: *Revista de Administración Pública*, p. 366; y en Italia a PALADÍN, L., “Decreto- legge”, en: *Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca); articoli 76-82. La formazione delle leggi*, vol. II, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 290.

⁴⁴³ CARMONA CONTRERAS, A. M., “Algunas Reflexiones en torno a la Urgente Necesidad”, *op. cit.*, p. 269 y 270.

Por lo tanto, urgencia viene a implicar una situación que no puede ser afrontada a través de normas que se dicten de acuerdo al procedimiento legislativo ya que dicho plazo resultaría demasiado extenso para hacer frente a la situación por lo que la intervención devendría inútil. Sin embargo, cabe destacar que hay un cierto grado de imprevisibilidad de la situación que se pretende afrontar que resulta necesario para caracterizar tal situación como excepcional y habilitar la facultad del Gobierno de dictar decretos-leyes. En este sentido, como se verá en el capítulo 7, el Tribunal Constitucional ha definido el supuesto fáctico habilitante como una necesidad calificada de extraordinaria y urgente que requiere una acción normativa inmediata con rango de ley que no puede ser atendida por el legislador a través de los procedimientos legislativos existentes⁴⁴⁴.

Asimismo, desde un inicio la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido otro requisito (justificadamente en mi opinión) que se encuentra directamente relacionado con la situación de hecho habilitante: que las medidas normativas que se adoptan a través del decreto-ley se adecuen a la situación de necesidad que da origen al mismo⁴⁴⁵.

A modo de conclusión puede afirmarse que los elementos que se tienen en cuenta para valorar la existencia del presupuesto de hecho habilitante para la aprobación de los decretos-leyes son: la existencia de una situación extraordinaria de necesidad relativa en la que la celeridad con la que se necesite actuar no permita hacerlo a través del trámite parlamentario ordinario y que las medidas sean necesarias y adecuadas para afrontar la situación.

Como puede observarse, de la literalidad del artículo 86 CE se puede deducir el carácter sumamente restrictivo con el que se ha configurado. La interpretación que de él han hecho el Gobierno, el Parlamento y el Tribunal Constitucional, sin embargo, no ha sido de tal carácter. El Gobierno ha recurrido innumerables veces⁴⁴⁶ al decreto-ley para hacer frente a situaciones que claramente no responden a esta apreciación restrictiva del supuesto de hecho habilitante. El Parlamento, por su parte, sólo en tres ocasiones ha entendido que en la situación referida por el decreto-ley sujeto a su

⁴⁴⁴ STC 29/1982 FJ3, STC 6/1983 FJ5, STC 111/1983 FJ4 y FJ6.

⁴⁴⁵ En este sentido STC 29/1982 FJ3 en la que se habla de Conexión de sentido y “relación de adecuación”, STC 111/1983 FJ7 en el que se hace referencia a la “idea de adecuación o congruencia” por mencionar las primeras. Como se verá en el capítulo 7, el Tribunal Constitucional ha mantenido esta posición hasta la actualidad.

⁴⁴⁶ Ver capítulo 3 de este trabajo pero basta con adelantar ahora que 1 de cada 4 normas con rango de ley aprobadas entre la I y la X Legislatura es un decreto-ley.

consideración no se configuraba la extraordinaria situación de urgencia y necesidad⁴⁴⁷. Finalmente, de las sentencias del Tribunal Constitucional puede extraerse que se otorga un claro margen de discrecionalidad al Gobierno para definir cuando la situación de excepcional y urgente necesidad se ha dado. Personalmente, creo que esta laxitud en la interpretación del presupuesto de hecho habilitante por parte de *todos* los órganos constitucionales involucrados es lo que ha venido a desdibujar los restrictivos límites impuestos por el texto constitucional para preservar la legitimidad democrática del sistema de fuentes.

2.4 Límites Materiales

En el texto constitucional se ha optado por delimitar las materias sobre las cuales puede recaer el decreto-ley de manera negativa, es decir, enumerando específicamente aquellas a las cuales el esta norma excepcional no puede afectar. Se establece 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 Primero, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general”.

Como se ha estudiado en el capítulo 1, esta no es una limitación frecuente en el Derecho comparado, donde regulaciones como la del art. 77 de la Constitución Italiana o el 38 de la Francesa⁴⁴⁸ no incluyen esta limitación material expresamente⁴⁴⁹. La inclusión de esta restricción está recogida en modelo austríaco (artículo 18, párrafos 3 al 5) que resultaría el modelo más inmediato del precepto español⁴⁵⁰. Está exclusión

⁴⁴⁷ Sólo en tres ocasiones el Parlamento ha emitido un "acuerdo sobre derogación" de un decreto-ley. El primero ante el Real Decreto-Ley 1/1979, de 8 de enero, adoptado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 1979 y la segunda vez con el "acuerdo sobre derogación" del Real Decreto Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modificaban los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco, adoptado por el Pleno del Congreso de los diputados en su sesión del día 9 de febrero de 2006. La tercer ocasión fue con la derogación del Real Decreto-Ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014. Ver capítulo 6 para un análisis más profundo sobre el tema.

⁴⁴⁸ o el artículo 44 de la Constitución Griega.

⁴⁴⁹ Cabe destacar que también la Constitución de 1931 y la Ley de Cortes adoptaban este criterio.

⁴⁵⁰ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley...”, *op. cit.*, p. 109.

expresa de algunas materias probablemente provenga de una intención aun más restrictiva de la habilitación de la función legislativa del poder ejecutivo.

Parte de la doctrina entendió que esta limitación resultaba “ingenua”, entendiendo que cualquier limitación material estipulada para la aprobación de decretos-leyes esta condenada al fracaso, ya que quedaría superada por las necesidades de la realidad y pondría al Gobierno en una situación muy compleja al tener que decidir no utilizar la potestad que constitucionalmente le ha sido atribuida o bordear los límites de la inconstitucionalidad al momento de aprobar decretos-leyes⁴⁵¹.

Más allá del la ingenuidad o no, con la que dicha limitación se introdujo en el texto constitucional, sí es cierto que el problema que se suscitó es que en la redacción de dichos límites “no se toma como punto de referencia conceptos repetidos en otros apartados del texto constitucional”⁴⁵² sino que tal incertidumbre respecto de su contenido debe ser “superada en la práctica, desentrañando el significado último de la previsión constitucional y dotando el cuadro de exclusiones de un contenido cierto”⁴⁵³.

Probablemente, como afirma Astarloa Huarte-Mendioa,

“lo cual explica la tendencia constatable en los operadores jurídicos de no aplicar estas limitaciones materiales en su máximo rigor. El Gobierno ha entendido limitativamente la expresión «afectar» y el cuadro de exclusiones. El legislador lo ha aceptado sin mayores reparos y el Tribunal Constitucional parece ratificarlo, en el marco de la creencia doctrinal, bastante generalizada, de que una interpretación poco flexible, determinaría la imposibilidad del Decreto-ley, convertido así en un instrumento inútil”⁴⁵⁴.

Sin embargo, más allá de la dificultades que la interpretación de dichas limitaciones pueda acarrear, éstas han sido expresamente incluidas en el texto constitucional por lo que, del mismo modo que resulta necesario al momento de interpretar el supuesto de hecho habilitante, será necesario concretizar su contenido.

Frente a la falta de precisión del texto constitucional, parte de la doctrina estimó que era conveniente asimilar los límites del decreto-ley a los de las materias reservada a la Ley Orgánica (art. 81 CE), encontrando una “coincidencia sustancial”

⁴⁵¹ Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit. p. 130 y SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, op. cit., p. 49.

⁴⁵² ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, op. cit., p. 173.

⁴⁵³ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit. p. 171.

⁴⁵⁴ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, op. cit., p. 130.

entre ambos listados⁴⁵⁵. En este sentido García de Enterría y Fernández entendían que esta coincidencia podría haber sido mayor si a última hora la Comisión Mixta que zanjó las diferencias entre el Congreso y el Senado, no hubiera apeado del texto del artículo 81 la referencia a las instituciones básicas del Estado que conserva el art. 86⁴⁵⁶. Por otra parte, argumentaban que resultaría muy contradictorio que el texto constitucional por una parte prohibiera al Parlamento delegar esas materias y, por otra, permitiera que el Gobierno por propia iniciativa pudiera intervenir en este ámbito en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. Finalmente, y siendo probablemente el pilar de sus argumentos, afirmaban que el art. 28.2 de la LOTC⁴⁵⁷ permitía interpretar que las materias reguladas por Ley Orgánica constituyen una reserva absoluta positiva y negativa que el resto de normas no puede invadir⁴⁵⁸.

Sin embargo, esta afirmación encontraba serias dificultades para ser sostenida ya que, si bien hay una coincidencia básica, lo dispuesto en el art. 86 CE parece ser una protección mucho más amplia, sobre todo por las expresiones utilizadas (“*las instituciones básicas del Estado*”, el “*régimen de las Comunidades Autónomas*”) y sobre todo por la referencia a “*los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I*” lo que incluiría todos los derechos regulados entre el artículo 10 y el 52 CE, y no sólo los comprendidos entre los artículos 15 y 29 de la Sección Primera, Capítulo segundo del Título 1, a los que refiere el artículo 81 CE⁴⁵⁹. Por otra parte, y en referencia al recurso a la LOTC para fundamentar la posición, fue ampliamente criticado por la doctrina principalmente porque la interpretación de una norma constitucional no puede ser hecha en virtud de lo dispuesto en una norma

⁴⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 163 a 165.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, pp. 166.

⁴⁵⁷ Art. 28.2 LOTC: “Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo ochenta y uno de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido”.

⁴⁵⁸ LINDE, E., “Anotaciones a los Decretos-leyes de convocatorias de Referéndums autonómicos en el País Vasco y Cataluña: Vigencia de la Constitución y Reserva de Ley Orgánica”, en: *Revista de Administración Pública*, Número 89, 1980, p. 413, también citado por CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 173.

⁴⁵⁹ En este sentido se expresó un gran sector de la doctrina: DE ESTEBAN, J.; LÓPEZ GUERRA, L., *Régimen constitucional español*, tomo II, Labor, Barcelona, 1982, pp. 247 a 249; BERMEJO VERA, José; *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, op. cit., pp. 251 y 252; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Aproximación al Derecho Constitucional español*, Valencia, 1980 en ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley en el Ordenamiento Español”, op. cit., p. 131 y SALAS, J., *Los decretos-leyes en la Constitución...*, op. cit., p. 53 y ss. Cabe destacar que Salas entiende que la limitación no comprende el capítulo tercero del título I (arts. 39 a 52) porque entiende que allí se contemplan principios, no derechos subjetivos.

legal⁴⁶⁰. Además, cabe entender que si esa hubiera sido la intención de los constituyentes éstos la hubieran plasmado en el texto constitucional⁴⁶¹, hubieran aplicado el mismo criterio que utilizaron para delimitar los límites materiales en el artículo 82 CE, en referencia la delegación legislativa, en el que explícitamente refieren a los dispuesto en el art. 81.

Es decir que, siguiendo a Astarloa Huarte-Mendicoa, podría afirmarse que “las materias prohibidas van más allá de las propias de la Ley orgánica, siendo posible reconducirlas a tres grupos principales: materias reservadas a Ley orgánica, materias reservadas por la Constitución a la Ley formal o actos con fuerza de ley de las Cortes Generales y materias vedadas por el artículo 86”⁴⁶².

El Tribunal Constitucional vino a zanjar esta discusión afirmando en la STC 111/1983 que:

“Una interpretación del artículo 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley Orgánica, tal como define el artículo 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con los otros artículos (los artículos 81 y 82) y a lo expuesto en nuestra sentencia de 4 de febrero de 1983 («Boletín Oficial del Estado» de 9 de marzo), en la que, a propósito del artículo 31 de la CE, situado en la misma sección que el artículo 33 ahora invocado, el criterio adoptado no fue el de la coextensión de los artículos 81.1 y 86.1 de la CE”. (FJ8)

Así, el Tribunal Constitucional rechaza la teoría que asimila los límites del art. 86 CE a los de la reserva de ley orgánica, entendiendo que entre ellos hay diferencias y coincidencias y específica que deben ser apreciadas en cada caso⁴⁶³. La delimitación material entonces, no quedará delimitada específicamente por las materias que estén

⁴⁶⁰ SALAS, J., *Los Decretos-leyes en la Teoría*, op. cit. p. 301, nota al pie número 120; ALEGRE ÁVILA, J. M., “La viabilidad constitucional del decreto-ley en materia tributaria y la regulación del derecho de propiedad”, en: *Revista de Administración Pública*, número 105, 1984, p. 76; VILLACORTA, L., *Reserva de Ley y Constitución*, Dykinson, Madrid, 1994, p. 162. Por todos CARMONA CONTRERAS, A. M., *La regulación constitucional...*, op. cit., p. 175.

⁴⁶¹ PEREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, op. cit., p. 111.

⁴⁶² ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”, op. cit., p. 132,

⁴⁶³ PEREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, op. cit., p. 110.

reservadas a ley orgánica y cobrará más importancia la difícil tarea de definir el término “afectar”.

2.4.1 La interpretación del término “afectar”

Una vez zanjada esta discusión en torno a la coincidencia de los límites materiales de los decretos-leyes con las materias reservadas a la Ley orgánica, emerge la necesidad de interpretar a qué se refiere el texto constitucional cuando habla de “afectar”. Esto es, con qué intensidad debe la medida adoptada por el decreto-ley alcanzar las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas o al Derecho electoral en general, para que se considere que existe una afectación.

Frente a este dilema, Salas defendió la interpretación restrictiva de este término, afirmando que la prohibición establecida en el art. 86 CE alcanzaba la ordenación frontal o directa así como su regulación incidental o indirecta⁴⁶⁴. Sin embargo, este es otro de los aspectos en el que el Tribunal Constitucional optó por una interpretación amplia del concepto, que quedó claramente descrita en la STC 111/1983:

“...debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» (fundamento 5, sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regula el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley, se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos. Esta vía interpretativa exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso, e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del artículo 53 de la CE”. (STC 111/1983, FJ 8)

⁴⁶⁴ SALAS, J., *Los decretos-leyes en la Constitución...*, *op. cit.*, p. 44.

La posición del Tribunal Constitucional fue defendida por parte de la doctrina que entendía que, en relación al término afectar, puede afirmarse que “ha de interpretarse en un sentido no literal ni expansivo, pues en tal caso se reduciría a nada la posibilidad de dictar decretos-leyes, dado que es rara una normativa que no afecte de algún modo a los derechos, libertades o deberes de los ciudadanos, a las instituciones básicas del Estado al régimen de las Comunidades Autónomas...”.⁴⁶⁵

El efecto expansivo de la interpretación dada al término afectar ha permitido una ampliación en el margen de utilización de estas normas excepcionales⁴⁶⁶. De todas formas, como veremos a continuación el término habrá de ser interpretado en relación a cada materia y en relación a las circunstancias de cada caso.

2.4.2 Las instituciones básicas del Estado

El art. 86.1 hace referencia a las instituciones básicas del Estado al referirse a los límites materiales de estas normas excepcionales. Nuevamente, los legisladores constituyentes nos dejan frente a un concepto indefinido, ya que en ningún artículo del texto constitucional se hace referencia a cuáles son estas instituciones. Conforme lo expresó un gran sector de la doctrina⁴⁶⁷, esto conlleva la difícil tarea de interpretar el texto constitucional.

Respecto de la identificación de cuáles son las instituciones básicas del Estado, la doctrina no tenía una opinión unánime. Siguiendo a Santolaya Machetti puede afirmarse que, en principio, cabían dos vías de interpretación frente a este concepto: “identificarlas con los «órganos constitucionales» (art. 59 Ley Orgánica Tribunal

⁴⁶⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Quinta Edición, Editorial Tecnos Madrid, 2009, p. 167. En el mismo sentido, CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 177 y ss.

⁴⁶⁶ Este efecto “expansivo” también ha sido señalada, entre otros, por GARRIDO FALLA, F., “Comentario al artículo 86”, en: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2. ed. 1985. pp. 1245 y ss.; ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Artículo 86; Decreto-Ley”, en: AA.VV, ALZAGA, O. (Director) *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Vol. II Edersa, Madrid, 1985, pp. 478 y ss. y PEREZ ROYO, J., “La distribución de la capacidad normativa...”, *op. cit.*, p. 130 y ss. Ver SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas interpretativos del artículo 86 de la Constitución española”, *op. cit.*, p. 40, nota al pie número 11.

⁴⁶⁷ SALAS, J., “Los decretos-leyes en la Constitución...”, *op. cit.*, p. 47 a 49, PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, *op. cit.*, p.114.

Constitucional⁴⁶⁸) o con los llamados «órganos de relevancia constitucional»”. Sin embargo, como señala el autor, para definir los límites materiales de los decretos-leyes parte de la doctrina, en primer lugar, centró la discusión en el hecho de si su desarrollo legal era por vía de ley ordinaria o de ley orgánica. Quienes defendían la equiparación entre exclusión de los decretos-leyes y materias orgánicas estaban obligados a admitir, por ejemplo, que el Consejo de Estado era una institución básica, ya que su desarrollo requiere una ley orgánica, y sin embargo no lo era el Gobierno, que es claramente un órgano constitucional. Por otra parte, quienes no admitían dicha equiparación, comenzaron a defender que todas las instituciones públicas (sin importar su rol y su relación con otros órganos) debían ser consideradas «instituciones básicas del Estado», siempre que estuvieran previstas en la Constitución⁴⁶⁹.

Salas, recurrió al análisis de los debates constituyentes⁴⁷⁰ para analizar el sentido que habían intentado darle al precepto indicando que en el primer borrador se establecía que no podía afectar “instituciones del Estado”, fue en la Comisión del Congreso de los Diputados que pasó a mencionarse como “instituciones centrales del Estado” pero que, teniendo en cuenta que esto podía dar lugar a confusiones respecto de las instituciones autonómicas generó que en el Senado lo modificaran por el de instituciones “fundamentales” del Estado. Finalmente, la Comisión mixta del Congreso-Senado, lo modificó por el texto que hoy conocemos “instituciones básicas del Estado”⁴⁷¹. Este análisis de los antecedentes, le permitió a Salas afirmar que por instituciones básicas del Estado debía entenderse entonces “las organizaciones públicas sancionadas a nivel constitucional cuya regulación esta reservada a la ley”, posición que adoptó la mayoría de la doctrina⁴⁷² y que finalmente quedó consolidada en la práctica con la STC 60/1986⁴⁷³. El Tribunal Constitucional, las ha definido en la

⁴⁶⁸ La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 59 establece que estos son: el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial, a los que habría que añadir el propio Tribunal Constitucional y la Corona que no se encuentran en la enumeración porque este artículo se refiere a conflictos en los cuales estas dos últimos no podrían encontrarse. Asimismo, agregan el Tribunal de Cuentas en virtud del artículo 8 de la mencionada ley.

⁴⁶⁹ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas interpretativos...”, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁷⁰ SALAS, J. “Los decretos-leyes en la teoría...” *op. cit.*, p. 48.

⁴⁷¹ Ver capítulo 2 del presente trabajo.

⁴⁷² ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Artículo 86; Decreto-Ley”, *op. cit.*; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 167; PEREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, *op. cit.*, p.113; SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, *op. cit.* p. 125.

⁴⁷³ Conforme lo expresa Carmona Contreras, la STC 32/1981 sentó un importante precedente para la interpretación del concepto de “instituciones básicas del Estado al exponer en su FJ 3: “El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para

Sentencia 60/1986, como aquellas “organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley”.

A partir de estas premisas, y siguiendo a Carmona Contreras, pueden extraerse algunas conclusiones: en primer término en referencia a la palabra “instituciones” en la que se ha optado por una interpretación menos “organicista” adoptándose una concepción más compleja en la que se incluyen la organización y los aspectos estructurales de las mismas. Además, se exige que estén recogidas en el texto constitucional lo que, según la autora, sustenta su condición de básicas⁴⁷⁴, deben ser de carácter público (ya que de ahí deviene su trascendencia para la estructura estatal) y en este sentido se refiere a estatales por lo que incluye otros entes territoriales (más allá de la específica salvedad hecha por el artículo en referencia a las CCAA). También se refiere al régimen jurídico que se les aplica a estas instituciones por lo que quedarían excluidas las organizaciones e instituciones privadas de gran relevancia para la vida pública como son los partidos políticos, sindicatos, colegios profesionales, etc.⁴⁷⁵. Además, también se exige que la regulación de estas instituciones aparezca reservada a la ley, ya sea ésta ordinaria u orgánica, por lo que también podrán considerarse instituciones básicas el Gobierno, la Corona, el Ministerio Fiscal o el Jurado.⁴⁷⁶

asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”. Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del decreto-ley*, *op. cit.*, pág. 198, nota al pie número 189.

⁴⁷⁴ Carmona Contreras niega que la condición de institución básica de las instituciones pueda ser evaluada de acuerdo a las circunstancias políticas de la época, tesis sostenida por SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Centro de Estudios R. Areces, Madrid, 1988, p. 636. Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del decreto-ley*, *op. cit.* pág. 199, nota al pie número 190.

⁴⁷⁵ SALAS, J., “Los decretos-leyes en la teoría...”, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁷⁶ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del decreto-ley*, *op. cit.*, p. 199-200.

2.4.3 Derechos, deberes y libertades del ciudadano

La interpretación de este precepto es de radical importancia por los efectos que de ello se podrían derivar⁴⁷⁷. Como bien explica Santolaya Machetti los derechos allí referidos se podrían identificar con:

“a) las materias de Ley orgánica, es decir con los «Derechos fundamentales y Libertades públicas».

b) Añadir el artículo 14 y toda la Sección II, incluyendo aspectos tan conflictivos como la materia fiscal (art. 31), la propiedad privada (art. 33) y la libertad de empresa (art. 38), campos característicos de intervención de los Decretos-leyes tanto en el Derecho comparado como en la práctica española.

c) Añadir, además, los artículos comprendidos en el Título III definidos como «derechos», por ejemplo a la salud (art. 43) al medio ambiente (art. 45)...”⁴⁷⁸

Como puede observarse, vuelve a surgir la cuestión de la interpretación de la coincidencia de los límites materiales del decreto-ley con los de la ley orgánica. Como se vio al tratar este tema, puede entenderse que quedan excluidos del ámbito de regulación del decreto-ley, los derechos fundamentales y las libertades públicas de la Sección 1 del Capítulo 2 de dicho Título por tener que regularse estos a través de ley orgánica de conformidad con lo establecido en el art. 81 CE. Por otra parte, los derechos deberes y libertades de la Sección II del Capítulo II sólo pueden regularse a través de ley ordinaria según lo dispuesto en el art. 53.1 CE.⁴⁷⁹ Por lo que, la única duda que podría surgir es respecto de la posibilidad de que los decretos-leyes no estuvieran limitados para regular lo dispuesto en el Capítulo III del Título I. La doctrina se encontraba dividida a este respecto. Un sector entiende que al encontrarse estos bajo el Título “De los principios rectores de la política social y económica” han de ser reconocidos como tales, como simples principios y no como derechos subjetivos. Asimismo, entienden que el hecho de que el art. 53.3 CE no prevea para esta sección la reserva de ley y se limite a expresar que deben gozar de “reconocimiento, respeto y protección” es suficiente para afirmar que no quedan

⁴⁷⁷ Sobre la interpretación del término “afectar” en relación a los derechos, deberes y libertades del ciudadano, ver capítulo 7 de este trabajo.

⁴⁷⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas interpretativos...”, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁷⁹ Ver CARMONA CONTRERAS, A. M.; *La configuración constitucional del decreto-ley*, *op. cit.*, p. 201.

comprendidos en el precepto, quedando exceptuados de la reserva material. Sin embargo, otro sector de la doctrina ha venido a advertir que si bien comprendidos en el Título primero Capítulo II parece haber sólo principios, no es menos cierto que no haya allí también derechos subjetivos⁴⁸⁰.

Conforme lo expone Carmona Contreras⁴⁸¹ siguiendo a Santolaya Machetti⁴⁸², no habrá restricciones al decreto-ley siempre que se refieran a principios, pero el límite material operará siempre que se trate de auténticos derechos. En este sentido también se había expresado el Tribunal Constitucional quien ha excluido de la restricción material del los decretos-leyes todos aquellos que no reúnan las características de auténticos derechos.

Respecto a los derechos, deberes y libertades del ciudadano regulados en el Título I de la CE, el Tribunal Constitucional se ha inclinado por la interpretación literal, entendiendo que los decretos-leyes no pueden afectar los derechos consagrados en el Capítulo III de la CE. Sin embargo, cabe aclarar que, ante la ambigüedad del término “afectar” y dada la realidad de actuación del Gobierno, el Tribunal ha interpretado el término de una manera laxa, ampliando el ámbito de acción del Gobierno sobre los derechos y libertades.

En este sentido, es necesario destacar lo establecido por el Tribunal Constitucional en la STC 111/1983 que abordaba la expropiación del grupo RUMASA a través de un decreto-ley⁴⁸³ :

“...la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el art. 86.1 de la C. E., se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del Decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el Título I, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible ad absurdum, tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su Sentencia de 4 de febrero de 1983 (fundamento jurídico sexto) («Boletín Oficial del Estado» del 9 de marzo). Entre una y otra líneas interpretativas, ambas, por extremas, rechazables, la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la C. E. («no podrán afectar...») debe ser entendida de

⁴⁸⁰ PEREZ ROYO, J., “Las Fuentes del derecho”, *op. cit.*, p. 144.

⁴⁸¹ Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del decreto-ley*, *op. cit.*, pág. 202.

⁴⁸² SANTOLAYA MACHETTI, P., *El Régimen Constitucional de los Decretos Leyes*, *op. cit.*, p. 164-165.

⁴⁸³ Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo «Rumasa, S. A.».

modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» (fundamento 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos” (STC 111/1983 FJ8).

Otro de los problemas que planteó el mencionado decreto-ley es la cuestión de la viabilidad constitucional de los decretos-leyes singulares. En la STC 111/1983 el Tribunal Constitucional rechazó la posibilidad de valorar la constitucionalidad de la expropiación realizada por el decreto-ley argumentando que el decreto ley había sido convertido en ley lo que le otorgaba una “cobertura inatacable”⁴⁸⁴ pero en el FJ 9 el Tribunal parece aceptar la constitucionalidad de los decretos-leyes de contenido singular siempre que concurren los requisitos de excepcionalidad del caso en cuestión⁴⁸⁵.

2.4.4 Régimen de las Comunidades Autónomas

El art. 86.1 CE, al señalar que los decretos-leyes no pueden afectar el “*régimen de las Comunidades Autónomas*”, claramente deja un margen más amplio que el otorgado a la ley orgánica a través del art. 81.1 CE al enunciar la reserva de ley orgánica para la “aprobación de los Estatutos de Autonomía”⁴⁸⁶. Este es el epígrafe en

⁴⁸⁴ STC 111/1983, FJ 8 “La cuestión se traslada a examinar si el Decreto-ley priva de estas garantías o sin llegar a este extremo de incidencia en el derecho, altera elementos esenciales, examen, por lo demás, que debe hacerse teniendo bien presente que el Decreto- ley ha sido sustituido por la Ley 7/1983, que no habiendo sido impugnada proporciona cobertura inatacables aquí a la expropiación; y es que la expropiación, por voluntad de los impugnantes, ha quedado preservada de todo pronunciamiento que pudiera conducir a situaciones anteriores a la misma”.

⁴⁸⁵ STC 111/1983 FJ 9 “La excepcionalidad de la situación creada, comprometedora de la estabilidad del sistema financiero, según el juicio de las autoridades económicas, no autoriza a compartir temores por la extensión de la técnica utilizada a otras situaciones, bien ajenas a la excepcionalidad de la que ahora tratamos, pues no concurriendo en ellas las características de la presente no podrían resolverse por la vía expropiatoria *ope legis*, puesta en marcha mediante un Decreto- ley. Es justamente la indicada situación extraordinaria y urgente la que legitima la expropiación dentro de la exige

⁴⁸⁶ Por lo que, como bien explica Carmona Contreras, los decretos-leyes 13/1979 y 14/1979 a través de los cuales se procedió a aprobar los referendums en Cataluña y el País Vasco para aprobar los estatutos de autonomía resultan inconstitucionales. CARMONA CONTRERAS, A. M.; *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 202, nota al pie número 200. En el mismo sentido, LINDE, E., “Anotaciones a los decretos-leyes...”, *op. cit.*, pág. 437 y PEREZ ROYO, J.; *La distribución de la capacidad...*, *op. cit.*, p. 132 y 133.

el que más claramente aparece la distinción de los límites impuestos en el art. 86 CE con respecto a las materias orgánicas del artículo 81⁴⁸⁷, lo que no implica que por ello no sea necesario interpretarlo. El Tribunal Constitucional sentó las bases de su doctrina por primera vez en la STC 29/1986 y “manteniéndose en sus líneas generales, ha ido consolidándose y desarrollándose a lo largo de los años”⁴⁸⁸.

Allí, en el FJ 2 el Tribunal Constitucional dijo que:

*“Esta limitación del art. 86.2 debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución, es decir, en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, por lo que aquí interesa, el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas” (STC 29/1986 FJ2)*⁴⁸⁹.

Así, respecto de la imposibilidad de versar sobre régimen de las Comunidades Autónomas el Tribunal Constitucional ha interpretado que no puede afectar “*el régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional*” que les brinda la Constitución⁴⁹⁰. Tampoco podrá incidir sobre el objeto propio de las leyes a las que corresponde delimitar las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, regular o armonizar el ejercicio de sus competencias. Por lo tanto, no se puede aprobar ni modificar los Estatutos de Autonomía, suplir las leyes que dentro del marco constitucional han de delimitar las competencias entre Estado y Comunidades, ni tampoco las leyes orgánicas de transferencia, delegación o armonización previstas en el art. 150 CE.

Cabe recordar que, mientras las leyes de transferencia y delegación previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución amplían el ámbito de competencias autonómicas, las leyes de armonización previstas en el artículo 150.3 CE permiten al Estado incidir en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus

⁴⁸⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos Problemas interpretativos...”, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁸⁸ CARMONA CONTRERAS, A. M.; *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 203.

⁴⁸⁹ En el mismo sentido la STC 23/93, FJ2.

⁴⁹⁰ STC 29/1986.

competencias propias. A través de estas se habilita al Estado para aprobar leyes que invadan materias de competencia de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el “interés general”, cuya apreciación corresponde a las Cortes Generales por mayoría absoluta de cada Cámara, en una votación previa a la elaboración de la ley armonizadora. Conforme lo ha expresado el Tribunal Constitucional la ley de armonización es:

“una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 76/1983, FJ 3º.a).

2.4.5 Régimen Electoral General

La expresión “Derecho electoral general” utilizada por el texto constitucional no ha traído mayores discusiones doctrinales. En este sentido, en 1979, Salas ya se había adelantado al entender que se refería a las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas lo que luego la STC 38/1983 vendría a consolidar como doctrina. En este sentido, Santolaya Machetti afirma que la locución constitucional es equivalente a la de «Ley electoral general» contenida en el artículo 81 de la Constitución, por lo tanto, no sólo le está vedado al Gobierno regular esta materia en virtud del art. 86, sino también en razón de lo expuesto en el art. 81.1 CE que establece que debe serlo a través de ley orgánica.

En 1985 la sanción de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) vino a consolidar el posicionamiento del Tribunal Constitucional. Es decir que, en este supuesto, se puede hablar de una equiparación total entre materia orgánica y exclusión de los decretos-leyes. Por lo tanto, un decreto-ley no puede afectar ninguno de los elementos regulados en la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la STC 38/1983 por entenderlo como las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en las entidades territoriales en que se

organiza, a tenor del art. 137 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los estatutos de autonomía.

2.4.6 Materias Implícitamente excluidas

Sin perjuicio de los límites establecidos expresamente, cabe hacer mención de aquellos casos en los que es necesario un procedimiento especial por los que se configuran límites implícitos y que el Tribunal ha reconocido en la STC 155/2005, en la que se afirmó que no puede utilizarse el decreto-ley para autorizar al Estado a obligarse mediante tratados o convenios internacionales en los supuestos en que se requiere la intervención de las Cortes Generales (art 94.1 CE). Dentro de estos límites implícitos se encuentran aquellas “materias reservadas a la ley orgánica o aquellas otras para las que la Constitución prevé *expresa verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo la forma de ley” o en otros términos “el conjunto de reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos” (STC 155/2005).

Si bien en la doctrina no existe un criterio unánime respecto de cuáles son estas materias vedadas mayoritariamente se acepta:

- la reforma constitucional: El Título X de la CE establece un trámite de mayorías agravadas para cualquier modificación de la CE, otorgándole protagonismo a las Cámaras.
- la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios ya que la cesión de competencias derivadas de la Constitución precisa del Parlamento y ha de ser autorizado de manera previa a través de una ley orgánica. En relación a los que refiere el art. 94.1 CE, también ha de contarse con la aprobación parlamentaria, el hecho de que no sea una ley orgánica no modifica en absoluto la cuestión⁴⁹¹.

⁴⁹¹ Ver CARMONA CONTRERAS, A.M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 213 y SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Decreto Ley, Ley y Tratado Internacional. Comentario a la Ley STC 155/2005 de 9 de Junio”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Número 18, 2006, pp. 399 a 428.

- los presupuestos generales del Estado y la planificación de la actividad económica general: Es este un tema delicado, no sólo porque es una de los ejemplos máximos de control del Parlamento sobre el Gobierno, sino porque durante las últimas legislaturas, y como se verá en el próximo capítulo, una de las principales temáticas a las que han referido los decretos-leyes. Coincido con Carmona Contreras cuando entiende que el Gobierno no puede aprobar los presupuestos a través de un decreto-ley⁴⁹². Resulta imprescindible no sólo el consenso sino todas las garantías que el control parlamentario ofrece a las minorías. En el caso de que no sea posible la obtención del quórum necesario para aprobarlo la citada autora se expresa a favor de aceptarla prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior por decreto-ley siempre que existan posibilidades reales y factibles de aprobar unos en el futuro⁴⁹³ aunque otro sector de la doctrina se muestra más reticente a esta habilitación⁴⁹⁴. La situación frente a medidas concretas varía mucho ya que, como se verá en el próximo capítulo, el número de decretos-leyes que modifican partidas presupuestarias es muy alto. Por otra parte, los decretos-leyes se han utilizado en una innumerable cantidad de veces para conceder créditos extraordinarios modificando las partidas presupuestarias originales⁴⁹⁵.
- la autorización para emitir deuda pública y contraer crédito: Conforme el art. 135.1⁴⁹⁶ el gobierno ha de estar autorizado por ley para hacerlo. El artículo es claro y explícito por lo que no cabría la utilización de un decreto-ley para hacerlo. Sin embargo, actualmente el artículo 102 de la Ley General Presupuestaria lo permite⁴⁹⁷.

⁴⁹² Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 222.

⁴⁹³ *Ibid.*, p. 222.

⁴⁹⁴ ESCRIBANO, F., “La disciplina Constitucional de la Prorroga de presupuesto”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Número 50, 1997, p. 121 en CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 222.

⁴⁹⁵ Ver GÓMEZ LUGO, Y., “El recurso sistemático al Decreto-Ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de Julio”, en: *Revista en Cultura de la Legalidad* (Eunomia), Número 11, Octubre 2016-marzo 2017, p. 85 a 114.

⁴⁹⁶ Art. 135.1 CE: “El gobierno ha de estar autorizado por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.

⁴⁹⁷ Art. 102 LGP: “Se faculta al Ministro de Economía a:

- las leyes de delegación: Obviamente el Gobierno no puede delegar un poder que no tiene. El art 82 CE explícitamente dice que el Parlamento, puede delegar en el Gobierno a través de una ley de bases cuando el objetivo sea la formación de textos articulados o de una ley ordinaria para refundir varios textos legales en uno solo. Claramente no creo que fuera necesario incluir expresamente esta prohibición para el ámbito del decreto-ley porque como se mencionó al principio, nadie puede delegar un poder que no tiene⁴⁹⁸.
- la autorización o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio;
- la autorización para la celebración de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas;
- la solicitud del Gobierno para adoptar medidas necesarias para que las Comunidades Autónomas cumplan con sus obligaciones en virtud de lo dispuesto por el art. 155 CE.

2.4.7 Los decretos-leyes “ómnibus”

En lo que refiere a la delimitación de la materia a la que refieren los decretos-leyes, una cuestión que ha traído especiales dificultades es la aprobación de decretos-

-
1. Con el objeto de lograr una adecuada gestión de la Deuda del Estado, adquirir valores negociables de Deuda en el mercado secundario con destino bien a su amortización o bien a su mantenimiento en una cuenta de valores abierta al efecto por el Tesoro Público.
 2. Efectuar operaciones de canje, conversión, amortización anticipada, incluso parcial, o de modificación de cualesquiera condiciones de las operaciones que integran la Deuda del Estado, al amparo de lo dispuesto en las respectivas normas de emisión o contracción, o por mutuo acuerdo con los acreedores.
 3. Regular el régimen de uno o más tipos de entidades que colaboren con el Tesoro Público tanto en la difusión de la Deuda del Estado como en la provisión de liquidez a su mercado.
 4. Concertar convenios de colaboración con entidades financieras y, especialmente, con instituciones de inversión colectiva u otros inversores institucionales, con el fin de promover tanto la mejor colocación de la Deuda del Estado como la liquidez de su mercado, determinando, en su caso, la contraprestación a efectuar por los mismos.
 5. Acordar cambios en las condiciones de la Deuda del Estado que obedezcan a su mejor administración o a su representación en anotaciones en cuenta, sin que se perjudiquen los derechos económicos del tenedor⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ Como se vio en el capítulo 1, en Italia, probablemente amedrentados por el excesivo uso de decreto-leggi, se contempló expresamente la prohibición de la regulación de la delegación legislativa a través del decreto-ley en la Ley 400/88.

leyes “ómnibus”. Me refiero aquí al decreto-ley que hace referencia a más de una materia, a una norma de *plural contenido material*⁴⁹⁹.

El primer problema que generan estos decretos-leyes es la viabilidad del control sobre los límites establecidos en el art., 86 CE teniendo en cuenta que dichos límites habrán de ser evaluados en referencia a un conjunto de normas heterogéneas y, como se verá en el siguiente apartado, dicha norma deberá ser convalidada por el Congreso de los Diputados que habrá de pronunciarse sobre la totalidad de la norma. Frente a esto, Aragón Reyes expone que resulta evidente que un decreto-ley de esta naturaleza no puede ser sometido a una simple ratificación de la Cámara. Para ello, realiza una asimilación entre la convalidación y el trámite de lectura única, que se habilita *cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permite*. En su reflexión, con la que coincido, el autor argumenta que si estas condiciones son necesarias para la aprobación de una ley, no se puede pretender aprobar un decreto-ley por la simple convalidación cuando es una norma cuya “naturaleza”, o más exactamente su estructura “heterogénea” difícilmente lo puede aconsejar, y cuya complejidad, ocasionada en la pluralidad de contenidos material, niega la simplicidad de su formulación. Además, en el caso de los decretos-leyes, realizado por una sola de las Cámaras.

A este respecto el Tribunal Constitucional en la STC 199/2015, en la que se resolvía la impugnación del Real Decreto-Ley 8/2014, ha desestimado que la amplitud y variedad de las materias a las que refiere el decreto-ley sea inconstitucional, sino que este lo dota de *singularidad* (FJ2) y remite a la doctrina sentada en torno a las leyes ómnibus en sus STC136/2011, de 13 de septiembre y STC 132/2013, entendiendo que no hay ninguna objeción para aplicarla para resolver la impugnación de un decreto-ley ómnibus (FJ3) que puede ser expresión de una *deficiente técnica normativa*.

En este sentido, no creo que la asimilación de la doctrina establecida en torno a las leyes ómnibus sea de aplicabilidad a los decretos-leyes ya que como se puede adelantar y se verá en el próximo apartado y con más profundidad en el capítulo 6, el control parlamentario de los decretos-leyes no ofrece las mismas garantías que el procedimiento legislativo, por tanto no pueden ser equiparados⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del decretos-ley...*, *op. cit.*, p. 104.

⁵⁰⁰ En este sentido concuerdo con la opinión de Aragón Reyes. Ver ARAGON REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-ley...*, *op. cit.*, p. 112 y ss.

De todas formas, frente a la sentencia comentada, el voto particular de Asúa Barrita, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos expone lo que considero hubiera sido más adecuado, entender que la sentencia debería haber sido estimatoria por extralimitación del supuesto de hecho habilitante. El voto destaca la excepcionalidad con la que el poder ejecutivo ha de ejercer la potestad contemplada en el art. 86 CE y que cualquier intento de encontrar en el decreto-ley la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le da origen es *imposible, ya que no existe*. La referencia a la crisis económica que se inició en 2008 y que ya ha sido utilizada como argumento durante dos legislaturas, no resulta suficiente para aprobar un *amplio, disperso e inconexo conjunto de disposiciones*.

Teniendo en cuenta que la potestad atribuida al poder ejecutivo en el art. 86 es una potestad excepcional, sujeta a límites en referencia al supuesto de hecho habilitante pero también respecto a las materias que estos pueden regular y, sobretodo, que su aprobación y convalidación no poseen las garantías democráticas del procedimiento legislativo, considero que los decretos-leyes ómnibus han de considerarse inconstitucionales.

2.5 Órgano legitimado para aprobar decretos-leyes y procedimiento del poder ejecutivo para aprobarlos

Una vez analizada la evolución de estas normas, corresponde adentrarse en el estudio del alcance de la facultad otorgada al Gobierno por los constituyentes y las correspondientes limitaciones impuestas para su dictado.

En un principio, surgieron algunas divergencias doctrinales hoy salvadas, respecto de la interpretación de lo establecido por el texto constitucional en referencia al órgano legitimado para dictar decretos-leyes. El artículo 86 CE le atribuye la facultad de dictarlos al Gobierno, y este no resulta un término unívoco para referirse al órgano cúspide del poder ejecutivo, sino que también se habla de “Consejo de Ministros”. El problema radicaba en definir si ambos términos son equivalentes o si se

refieren a dos órganos distintos. El art. 98.1 CE establece que “*El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley*”.

En un principio existieron algunas dudas en referencia a esta referencia al Gobierno y si era identificable con el Consejo de Ministros. Actualmente, no existen dudas ya que en tanto una ley no introduzca modificaciones, ambos términos son equivalentes de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Gobierno, que en su art. 1.1 establece que “El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros”. Puede afirmarse hoy, que cuando se hace referencia al Gobierno, se refiere a Consejo de Ministros ya que está establecida legalmente la equiparación entre uno y otro órgano (arts. 1.2 y 3 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno – LG-). Por lo tanto, es al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno al que le corresponde aprobar los decretos-leyes (art. 5 c) LG. Esta facultad no puede ser delegada en ningún caso ya que le es atribuida directamente por la Constitución⁵⁰¹.

De manera previa al análisis estadístico de los decretos-leyes aprobados que se realizará en el próximo capítulo, corresponde analizar cuál es el modo a través del cual el poder ejecutivo aprueba decretos-leyes y su remisión para la correspondiente intervención parlamentaria.

La redacción del art. 86 de la Constitución Española, no prevé cuáles son las acciones que el Gobierno ha de tomar para la aprobación de los decretos-leyes, sólo establece que “Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados”.

Puede afirmarse, en concordancia con lo expuesto en el apartado anterior, es decir, sin entrar en discusiones respecto de la interpretación de la titularidad de la facultad, que la primera fase consiste en la emisión del decreto-ley por parte del Consejo de Ministros. El procedimiento de elaboración de este tipo de normas en la primera fase goza de una amplia flexibilidad (dada la urgencia que habilita su emisión) ya que no debe cumplir con los requisitos exigidos para la elaboración de

⁵⁰¹ DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Comentario al art. 86 CE”, en: CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVI FERRER M. (directores), PÉREZ MANZANO, M.; BORRAJO INISTEA, I. (coordinadores), *Comentarios a la Constitución española XXX Aniversario*; Fundación Wolter Kluwer España, Madrid, 2008, p. 1503.

disposiciones reglamentarias⁵⁰² y proyectos de ley del Gobierno que están previstos en los arts. 22 a 24 de la Ley 50/1997, lo que no la exceptúa de cumplir con lo establecido en las Instrucciones para la Tramitación de Asuntos en los Órganos Colegiados de Gobierno⁵⁰³, ya que en principio, no se enmarca más que en el conjunto de trámites preparatorios del Consejo de Ministros.

Conforme lo expresa el inciso 11 del art. 26 de la Ley 50/1997 que refiere al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos “Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10” .

Esto implica que para la tramitación y aprobación de los decretos-leyes será necesaria la presentación de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (art. 26 inc. 3⁵⁰⁴) con carácter abreviado. Por otra parte, la propuesta de decreto-ley deberá ser sometida a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación (art. 26 inc. 8⁵⁰⁵). Además, para asegurar

⁵⁰² Ver NÚÑEZ LOZANO, M. C., “El Decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad”, en: *Revista de Administración Pública*, número 162, septiembre-diciembre, 2003.

⁵⁰³ Texto refundido aprobado por el acuerdo de consejo de ministros de 29 de diciembre de 1989.

⁵⁰⁴ Art. 26 inc.3 de la Ley 50/1997 “El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.”

⁵⁰⁵ Art. 26 inciso 8 de la Ley 50/1997 “Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento

la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno, el Ministerio de la Presidencia deberá, entre otras cosas, analizar la calidad técnica y rango de la propuesta normativa, la congruencia de la norma con el resto del Derecho nacional y de la Unión Europea y demás proyectos que se estén elaborando en los distintos ministerios o que vayan a elaborarse de acuerdo al Plan Anual Normativo o que estén siendo tramitados en la Cortes Generales y, si es necesario, incluir la derogación de otras normas o refundir en la nueva otras existentes (art. 26 inc. 9⁵⁰⁶)⁵⁰⁷.

La reunión en la que se apruebe el decreto-ley debe ser una reunión formal del Consejo de Ministros convocada y presidida por el Presidente del Gobierno conforme los artículos 2 y 5.1 de la LG⁵⁰⁸. Respecto de la dinámica para la toma de decisión en

de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo”.

⁵⁰⁶ Art. 26 inc. 9. De la Ley 50/1997 “El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento”.

⁵⁰⁷ El inc. 1 del art. 26 de la Ley 50/1997 simplemente dispone que “Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma” y el inc. 10 que “Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas”.

⁵⁰⁸ “En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del Presidente del Gobierno serán asumidas por los Vicepresidentes, de acuerdo con el correspondiente orden de prelación, y, en defecto de ellos, por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos” (Art. 13 LG). Además, el art. 27 de la LG prevé la posibilidad de que estas normas tengan que ser tramitadas por urgencia para lo que establece que “El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:

- a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.
- b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

el seno del Consejo de Ministros se rige por normas internas sin requerirse la unanimidad ni puede aseverarse la existencia de una votación ya que dicho procedimiento carece de actas públicas o documentos que permitan verificar el método de adopción de decisiones (ver art. 18.4 LG).

Una vez que el texto ha sido aprobado por el Consejo de Ministros, este deberá ser expedido por el Rey, con refrendo del Presidente de Gobierno, tras lo cual deberá procederse a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, momento a partir del cual el decreto-ley comienza a surtir efectos jurídicos conforme lo dispuesto por el art. 23 de la Ley 50/1997⁵⁰⁹ y art. 131 de la Ley 39/2015⁵¹⁰. Dicha fecha resulta de vital importancia ya que es partir de ese momento en que comienza a contabilizarse el plazo

2. La tramitación por vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en ésta o en otra norma, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo previsto en el apartado 1 de este artículo.

b) No será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba”.

⁵⁰⁹ Artículo 23: Disposiciones de entrada en vigor

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria”.

Título V redactado por el apartado doce de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público («B.O.E.» 2 octubre). Vigencia: 2 octubre 2016

⁵¹⁰ Artículo 131 Publicidad de las normas

“Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios”.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables”.

Cabe destacar que el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la presente Ley («B.O.E.» 1 agosto). Además, el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016, contra los artículos 1, en conexión con el Título VI (artículos 127-133) de la presente Ley («B.O.E.» 1 agosto).

de 30 días dentro del cual el decreto-ley deberá ser convalidado o derogado por el Parlamento o, en su caso, iniciada la tramitación como ley. Cabe destacar que si bien el art 2.1 del Código Civil Español establece que “Las Leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa”, la extraordinaria y urgente necesidad en virtud de la cual se dictan este tipo de decretos justifica la excepción a tal premisa.

Una vez que el decreto-ley ha sido publicado no está previsto expresamente como debe ser remitido al Congreso de los Diputados para su intervención. Conforme lo expresa Astarloa Huarte-Mendicoa esto debe valorarse negativamente ya que genera una incertidumbre innecesaria, fácilmente remediable al mismo tiempo que representa una “*descortesía*” entre órganos constitucionales. Además, este trámite podría aprovecharse para adjuntar todos los antecedentes y memorias justificativas que dieran muestra de la situación que habilita la adopción de la medida y la congruencia con las medidas escogidas. Aclara el autor que, sin embargo, también puede encontrarse el lado positivo ya que no condiciona la eficacia del decreto-ley a esa comunicación lo que crearía otro factor de perturbación que podría agravar la urgencia y, más importante aun, al no sustituir la comunicación el acto mismo de control parlamentario, no reduce el plazo efectivo de conversión⁵¹¹. Si bien en la práctica parlamentaria se considera que es comunicado al Congreso a través de la publicación en el BOE, hay quienes sostienen que debería implementarse una comunicación expresa, incluso con la documentación y antecedentes que respaldan la adopción de la medida.⁵¹²

Como puede observarse, el procedimiento para aprobación de decreto-ley resulta rápido y sencillo, permite que el Gobierno adopte medidas con rango y fuerza de ley, prescindiendo absolutamente de cualquier tipo de debate o exposición pública y por tanto, ausente de la participación de las minorías. Justamente será la oportunidad que tengan éstas en el proceso de convalidación del Decreto Ley, lo que determinará su legitimidad democrática.

⁵¹¹ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley...”, *op. cit.*, p. 142.

⁵¹² Ver SALAS HERNÁNDEZ, J., *Los decretos-leyes en la Constitución...*” *op. cit.*

2.6 Control parlamentario

La importancia del control en los Estados democráticos de Derecho resulta de vital importancia para garantizar la libertad y el respeto de los derechos fundamentales, así como para garantizar que la actividad de los distintos órganos del Estado se ajusta al orden institucional vigente. La aprobación de los decretos-leyes está sometida a dos controles ejercidos por los otros poderes del Estado: el control parlamentario y el control jurisdiccional, que se lleva adelante por el Tribunal Constitucional, el que será analizado en el apartado 2.7.

Es necesario aclarar, que si bien este trabajo contempla un capítulo específico sobre control parlamentario (capítulo 6), allí analizaré cuál ha sido la eficacia práctica del control parlamentario de los decretos-leyes en el sistema español, por lo que cabe aquí realizar una reflexión más teórica sobre la importancia del mismo y el modo en el que se ha regulado.

Sin perjuicio de las definiciones lingüísticas en torno al concepto de control⁵¹³, la tarea de conceptualizar el término en teoría constitucional no resulta sencilla. Aragón Reyes entiende que dicho ejercicio encuentra varias dificultades ya que, dada la diversidad de agentes a los que se les adjudica o les corresponde efectuar el control, la variedad de instrumentos y medios a través de los que se lleva a cabo y de las consecuencias que genera, es difícil encontrar un concepto unívoco del término⁵¹⁴. A

⁵¹³ El término “control” aparece hace siete u ocho siglos, proviene del término fiscal medieval *contra rotulum* que paso al francés como *contre-rôle* (contrôle) que significa contra-libro, es decir libro de registro que permitía contraponer las anotaciones del libro con otros asientos. Actualmente, el diccionario de la Real Academia Española establece como las dos primeras acepciones del término las de “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención”, y, en segundo lugar, la de “Dominio, mando, preponderancia”.

⁵¹⁴ García Morillo, por su parte, afirma que lo que en realidad ha sucedido para dar lugar a estas distintas acepciones es que muchos de los estudios doctrinales referentes al concepto de control se han iniciado sobre una base errónea de la concepción de dicho término ocasionado, tal vez, por la diferencia del significado del término en inglés (que vendría a dar origen a la segunda acepción del término esbozada por la Real Academia). Es decir que, probablemente, no se deba particularmente a la diversidad de significados que tiene la palabra en un idioma sino, por el contrario, en la diversidad del término en los diferentes lenguajes. Explica que una de las principales confusiones que ha dado lugar a estos debates doctrinarios es haber partido de la base de considerar el control como una relación jerárquica en la que existe una relación de poder del órgano controlante sobre el sujeto pasivo del control (órgano controlado) ya que en la regulación de los controles constitucionales los órganos se encuentran en un pie de igualdad, no existe entre ellos una relación de jerarquía. En Inglés el término control implica, principalmente, supremacía o dominio mientras, en francés *contrôle* y en italiano *controllo* tienen un sentido de confrontación o comprobación como se deducen de su etimología. Por lo tanto, correspondería tener como significado en el marco del presente trabajo, la primera acepción esbozada, esto es, “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” ya que los órganos constitucionales entre los que se ejerce el control se encuentran en un pie de igualdad, sin existir entre

pesar de estos inconvenientes, asevera la existencia de un sentido constitucionalmente unívoco que viene a considerar el control como *medio a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder*⁵¹⁵. Por otra parte, el control entre poderes garantiza la aplicación de la regla de la mayoría con la matización que la misma exige en virtud de la participación activa de las minorías que las democracias pluralistas exigen para evitar la tiranía de las mayorías⁵¹⁶. Cabe destacar también la opinión de Sánchez Agesta en referencia al control de las actuaciones discrecionales del Gobierno, quien afirma que:

“Control significa esencialmente tres cosas: la facultad de limitar o, por emplear un término clásico de Montesquieu, la facultad de impedir o vetar; la facultad de participar, esto es, de intervenir en una decisión modelándola y modificándola de tal forma que quien ejerce el control tenga una influencia efectiva en la decisión que se adopta; y, por último, la facultad de inspeccionar o verificar que una conducta corresponde no sólo a lo que un precepto constitucional o legal ordena, sino también a los fines generales del ordenamiento jurídico-político y a los criterios de oportunidad con que debe cumplirse”⁵¹⁷.

Siguiendo la doctrina italiana se pueden mencionar dos posiciones bien diferenciadas en torno a los controles constitucionales. En primer lugar, la postura adoptada por Gianinni⁵¹⁸ quien entiende que el control está unido indispensablemente al concepto de sanción, es decir, que el control estaría integrado por dos momentos: uno en el que el sujeto controlador realiza una actividad dirigida a comprobar si la actuación del sujeto controlado se adecua a los parámetros establecidos; y otro, en el que la actividad del controlante se dirige a impedir la prosecución de la actividad controlada si esta no se corresponde con los parámetros o, en su caso, a la sanción.

ellos ningún tipo de jerarquía. GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento Español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

⁵¹⁵ ARAGÓN REYES, M., “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1986, vol. 6, no 17, p. 87.

⁵¹⁶ Ver ELY, J. H., *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980, pp. 105 a 117.

⁵¹⁷ SÁNCHEZ AGESTA, L., “El Régimen Parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión”, en: RAMIREZ, M. (Editor), *El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas (el proceso constitucional español)*, Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Editorial Labor S.A., Madrid, 1978. p. 178.

⁵¹⁸ Cfr. GIANNINI, M. S.; “Recensione a Salvi”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, p. 374 y 375 en GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno...*, op. cit., p. 42.

Conforme esta teoría el momento esencial del control no estaría en la comprobación de que la actividad se adecúa a los parámetros establecidos sino, por el contrario, en el segundo momento al que llaman “conminatorio”. Esta tesis es la sostenida por un importante sector de la doctrina española⁵¹⁹.

Por otra parte, y en contrario a la teoría defendida por Gianinni, se encuentra la sostenida por Forti, Galeotti, Chimentti y Ferrari⁵²⁰, seguida en la doctrina española por García Morillo, con la que coincide. Esta teoría sostiene que lo que en realidad sucede es que, al adoptar dicha teoría, se confunde control con garantía. Control es el *simple* acto de comprobación⁵²¹. Siguiendo nuevamente los argumentos expuestos por dicho autor, sostengo en el presente trabajo que aquellas teorías que entienden el control como constatación pero que inevitablemente deben conllevar a la sanción o modificación de la conducta evaluada confunden control con garantía, o control con su posible consecuencia⁵²². Lo que llamamos “control”, vendría a ser “la confrontación del comportamiento con las normas o principios que debieran informarlo, la verificación de que el comportamiento ha sido adecuado a los parámetros que tenía establecidos, al objeto de determinar si procede accionar el segundo elemento, el sancionador, de la garantía”⁵²³. Así, el control lo único que requiere es que la actividad a controlar se realice y que se efectúe la comparación entre ésta y la norma o parámetro al que se debe adecuar.

⁵¹⁹ SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, *op. cit.*, p. 241.

⁵²⁰ Conforme lo expone García Morillo, esta teoría que entiende el control de la actividad de confrontación de la actuación con el parámetro independientemente de la sanción, es sostenida por otro importante sector de la doctrina italiana entre quienes se puede mencionar a Forti quien entiende que el control es un examen de un comportamiento a la luz de determinadas normas o principios (FORTI I., “Il Controlli dell’amministrazione comunale”, en: *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società Editrice Libreria, 1914. p. 608 citado en GALEOTTI, S.; “Controlli Costituzionali”, en: *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, 1956); Chimentti quien señala que el control tiene por objeto verificar la correspondencia de un comportamiento a una regla para evitar eventuales transgresiones (Ver CHIMENTI, C., *Il Controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milán, 1974, p. 38.) y Ferrari para quien el control es verificación, rendición de cuentas, comprobación (FERRARI, G., *Gli Organo Ausiliari*, Giuffrè, Milán, 1956, p. 243) en García Morillo, J., *El control parlamentario del Gobierno...*, *op. cit.*, p. 51 a 53.

⁵²¹ FORTI; “Il Controlli dell’amministrazione comunale”, *op. cit.*, p. 608 citado en GALEOTTI, S.; “Controlli Costituzionali”, *op. cit.*; CHIMENTI, C., *Il Controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, *op. cit.*, p. 38. y FERRARI, G., “Gli Organo Ausiliari”. *op. cit.*, p. 51 a 53.

⁵²² Entre ellos se puede encontrar a SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, *op. cit.*, p. 241. “Control constituye una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario”. El mismo autor en el mismo sentido “La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional”, en: *Revista de las Cortes Generales*, número 12, 1987, p. 220 a 241.

⁵²³ GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno...*, *op. cit.*, p. 44.

Estas dos posiciones sobre el control se reflejan en las posiciones que se refieren específicamente al control parlamentario donde existe una concepción restringida a la que podríamos llamar “clásica”⁵²⁴ de control y una más amplia⁵²⁵, aunque hayan surgido otras posiciones⁵²⁶.

La teoría clásica se identifica con la postura explicada anteriormente que identifica control con sanción. Así, la exigencia de responsabilidad al Gobierno es el ejemplo típico de control⁵²⁷. En el caso de los decretos-leyes, este momento estaría ocasionado en el rechazo por parte del Congreso del decreto-ley sometido a su consideración.

⁵²⁴ LÓPEZ GUERRA, L., “El titular del Control Parlamentario”, en: *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Salamanca, 1995, p. 157.

⁵²⁵ ARAGÓN REYES, M., “Democracia y Parlamento”, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, Número 37, 2008, p. 146 y el mismo autor en el mismo sentido en “El control parlamentario como control político”, en: *Revista de Derecho Político*, número 23, 1986; “Parlamentarismo y antiparlamentarismo”, *op. cit.*; “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”, en: GARRONERA MORALES Ángel (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, Madrid, 1990; “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, *op. cit.*, p. 225-318; *Constitución, democracia y control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002 y “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, (ARAGÓN REYES, M.; GÓMEZ MONTORO, A. J. (coord.), en: *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

⁵²⁶ Cabe destacar aquí, la tesis expuesta por Bustos Gisbert, quien aporta una interesante visión respecto de la problemática de la definición de control. El autor expresa que en realidad esta contienda doctrinaria en la que se intenta encasillar los instrumentos jurídicos para poder obtener la remoción del Gobierno en una de las funciones que la doctrina le asigna al Parlamento (legislativa, de control político del gobierno, de impulso político, de información y presupuestaria) no resulta sólo irrelevante, sino imposible. Entiende que “la concepción de la responsabilidad política como un principio regulador de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en virtud del cual aquel está obligado a rendir cuentas ante éste conduce, inevitablemente, a su manifestación en todas las funciones parlamentarias en general y no en una sola en particular” BUSTOS GISBERT, R., *La responsabilidad Política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Editorial Colex, 2001, Madrid, p. 40. El autor asevera que la inclusión de la responsabilidad política en alguna de las funciones (la de control) sistematizadas del Parlamento no es posible ya que ésta estará presente en todas las funciones en la medida en que todas ellas implican una relación entre ejecutivo y legislativo y, siempre que se esté en presencia de esa relación, la responsabilidad política subyace a la actividad parlamentaria. Entiende que la inclusión de la responsabilidad política en una de las funciones del Parlamento presenta un doble error: por un lado la identificación de la responsabilidad política con los instrumentos parlamentarios capaces de obligar a la dimisión del Gobierno ya que la responsabilidad política es un principio general regulador de las relaciones entre Gobierno y Parlamento; y, por otra parte, teniendo en cuenta que la responsabilidad política es un principio general de regulación entre órganos, no es posible encasillarla en alguna de las funciones del Parlamento. Así, la responsabilidad política no sería para el autor una consecuencia del control parlamentario del Gobierno, sino un presupuesto del mismo, teniendo este control sentido y eficacia debido a que el sujeto controlado está obligado a responder de su actuación ante el sujeto controlado. Es aquí donde esta teoría se diferencia de la tesis amplísima sostenida por Aragón Reyes y Rubio Llorente ya que, para el autor, control y responsabilidad operan en niveles diferentes. “El control Parlamentario sería una de las funciones del legislativo, mientras que la responsabilidad política es un principio jurídico regulador de relaciones que tiene plasmación en todas las funciones parlamentarias con independencia de que sean sistematizables en un grupo o en otro” (p. 41, nota al pie número 79).

⁵²⁷ Es la tesis sostenida por SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional”, *op. cit.*, p. 220 a 241 y *Derecho Parlamentario español, op. cit.*, capítulos 1 y 2.

La segunda teoría, que comparto, más amplia⁵²⁸, se corresponde con aquella que entiende que control es solamente la actividad de verificación de que la acción se corresponde con los parámetros establecidos. Conforme lo defendido por esta teoría, existe control siempre que exista examen y evaluación de la actividad del Gobierno por parte del Parlamento⁵²⁹, control es el “*examen de un comportamiento a la luz de determinadas normas o principios*”⁵³⁰.

En este sentido, el control parlamentario debe entenderse más que en la estricta sanción, en el actuar cotidiano de las Cámaras en el que se deja entrever la discrepancia de las minorías con el Gobierno, en la posibilidad de desgastar la posición del ejecutivo a través de la actividad en las Cámaras, lo que repercute de manera directa sobre la opinión pública⁵³¹. Suponer que sólo hay control cuando hay sanción, reduce la importancia de visibilidad y publicidad de las que gozan las

⁵²⁸ Defendida por la doctrina clásica: Taylor, Mortati, Duguit, Ameller y así lo sigue entendiendo una parte de la contemporánea: Friesenhahn, BockenForde, Sternberger, Schneider, Manzalla Ver ARAGÓN REYES, M., “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, p. 25. En la doctrina española defienden esta teoría SÁNCHEZ AGESTA, L., “Gobierno y responsabilidad”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 113-114, septiembre-diciembre, 1960, pp. 35 a 63; en el mismo sentido el autor en *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Edit. Nacional, 2da edición 1981, pp. 330 y RUBIO LLORENTE, F., “El control parlamentario”, en: *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, Número 1, 1985, pp. 83 y ss.

⁵²⁹ ARAGÓN REYES, M., “Democracia y Parlamento”, *op. cit.*, p. 146 y el mismo autor en el mismo sentido en “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*; “Parlamentarismo y antiparlamentarismo” *op. cit.*, “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”, *op. cit.*; “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, *op. cit.*, p. 225-318; *Constitución, democracia y control*, *op. cit.* y “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, *op. cit.*

⁵³⁰ FORTI “Illi Controlli dell’amministrazione comunale” *op. cit.*, p. 608 citado en GALEOTTI, S., “Controlli Costituzionali” *op. cit.*, Citado en GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario... op. cit.* p. 51.

⁵³¹ Cabe destacar que dentro de la tesis amplia, en la doctrina española, pueden encontrarse, a su vez, dos corrientes diferenciadas. Una defendida por García Morillo y Montero quienes excluyen de la función de control los instrumentos de información del Parlamento por considerarlos una función autónoma (GARCÍA MORILLO, J.; MONTERO, J. R., *El Control Parlamentario*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984 y GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno...*, *op. cit.*) y, otra corriente “amplísima”, según la cual no puede existir un concepto jurídico de control parlamentario ya que no existen reglas predeterminadas y estables a las que deban adecuarse las conductas controladas siendo este control esencialmente político, por lo que el control es una perspectiva desde la que pueden analizarse todas las actividades del Parlamento. “No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque control es, simplemente una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad” RUBIO LLORENTE, F., “El Control Parlamentario”, *op. cit.*, p. 100 y en el mismo sentido ARAGÓN REYES, M., *Constitución y Control del Poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1995. También en “El Control Parlamentario como Control político”, *op. cit.*, p. 9 y ss.; *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, epígrafe 3º; “Información parlamentaria y función de control”, en: VVAA, *Instrumentos de Información de las Cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 13 y ss. Ver también GARCÍA ROCA, J., “El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)”, en: AAVV, *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 233.

minorías durante el control. Si bien es cierto que hay determinados mecanismos específicamente previstos para el ejercicio del control, hay otros que si bien no están reglamentados funcionan como método de control aunque estos no se ajusten a las características típicas de control por el Parlamento porque no se manifiestan como voluntad del mismo. Se hace referencia aquí a la distinción efectuada por Aragón Reyes que bien ha sido adoptada por la doctrina española, entre control “por” el Parlamento de control “en” el Parlamento⁵³². Así, el control de los decretos-leyes no estaría dado sólo por el momento del rechazo o la convalidación del mismo sino por toda la actividad que realizan las Cámaras durante el control del mismo.

Cabe aclarar que de entender que son control sólo aquellos mecanismos que concluyen con una sanción o con la responsabilidad del Gobierno, se acotaría notablemente el número de mecanismos a definir como “control parlamentario” y se llegaría a la conclusión de que el control parlamentario resulta casi inexistente obsoleto en los Parlamentos actuales⁵³³. Asimismo, si consideráramos que sólo es control aquel que deriva en la responsabilidad del Gobierno, se anularía la posibilidad de afirmar que el Senado tiene facultades de Control en el sistema español (ya que a este no le esta otorgada la facultad de exigirla), lo que contraría literalmente el art. 66.2 CE que establece que son las Cortes las que tienen atribuida la facultad de controlar al Gobierno⁵³⁴.

Se adopta en el presente trabajo la concepción amplia de control parlamentario, ya que entiendo que, además de las tareas de control que realiza la Cámara como órgano expresando su voluntad como ente, también puede darse el ejercicio de control *en* el Parlamento a través de la actividad de las minorías, grupos parlamentarios no mayoritarios e incluso los parlamentarios de manera individual⁵³⁵. La posibilidad de crítica que tienen las minorías en el control parlamentario tiene efecto como método

⁵³² “En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara; en el segundo, a través de las actividades individuales o los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. En este último caso, aunque no se produzca una decisión de la Cámara con efectos negativos para el Gobierno, no deja de haber control Parlamentario, en la medida en que el debate parlamentario influye en la opinión pública; el Parlamento, entonces, es el locus de donde parte el control, pero la sociedad es el locus al que principalmente se dirige, puesto que es allí (y no en la propia Cámara) donde puedan operar sus más importantes efectos” ARAGÓN REYES, M., “Democracia y Parlamento”, *op. cit.*, p. 147.

⁵³³ ARAGÓN REYES, M., “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, p. 24.

⁵³⁴ Por otra parte, la defensa de esta concepción de control parlamentario negaría la posibilidad del mismo en los sistemas presidencialistas en los que los Parlamentos no pueden exigir al poder ejecutivo esta responsabilidad.

⁵³⁵ Ver GARCÍA ROCA, J., “El Control del Gobierno...”, *op. cit.*

de presión sobre la actividad de las Cámaras, del Gobierno y también sobre la opinión pública⁵³⁶ por lo que su carácter de control no puede negarse.

Por otra parte, corresponde mencionar aquí las razones que legitiman la potestad del Parlamento como órgano de control de los decretos-leyes. Conforme lo expresa De Vergottini,

“en una acepción amplia el control recuerda la primacía del órgano asambleario frente al ejecutivo, preeminencia que es consecuencia de su directa emanación de la soberanía popular. En este sentido, el control evoca la sumisión del gobierno a la superioridad parlamentaria y unifica el poder de dirección del parlamento y los poderes de verificación de la observancia gubernamental de las directrices parlamentarias”⁵³⁷.

El Parlamento está llamado a ejercer la función última de control, de fiscalización; todas las actividades parlamentarias están dirigidas directa o indirectamente a controlar⁵³⁸.

Cabe afirmar entonces, que el Parlamento, por ser en teoría el órgano o institución en el que se cristaliza el poder soberano de la pluralidad democrática de la sociedad, es el agente de control político por excelencia. La causa en virtud de la cual el Parlamento se encuentra legitimado para realizar este tipo de control sobre el poder ejecutivo es su naturaleza representativa y plural, su configuración como institución representativa de la diversidad social. El Parlamento es la piedra angular del sistema como órgano de representación.

La importancia del control parlamentario es capital en cualquier sistema democrático. Como bien afirma García Morillo, desde el momento en que aceptamos que la soberanía reside en el pueblo y que éste no puede ejercitar tal soberanía sino a

⁵³⁶ RESCIGNO, G. U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Edit. Milán, 1967, pp. 113 y ss. quien afirma que además de la responsabilidad política concreta inmediata hay, sin duda, una responsabilidad difusa, que posibilita el debilitamiento político del Gobierno generado por las reacciones políticas y sociales que se derivan de la actividad de las Cámaras, en ARAGÓN REYES, M., “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, p. 24.

⁵³⁷ DE VERGOTTINI, G., “La función de control en los parlamentos de fin de siglo” (traducción de Pablo Lucas Murillo de la Cueva); en: *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 25-26.

⁵³⁸ Esta función de fiscalización que surge con los Parlamentos medievales y se refleja en los sistemas parlamentarios actuales, también se mantiene en los sistemas presidencialistas donde la división de poderes es más rígida, ya que sin perjuicio de la legitimación democrática del poder ejecutivo, es el Parlamento la institución en que las minorías encuentran el espacio idóneo para participar en la decisiones de Estado. Ver ARAGÓN REYES, M., “Democracia y Parlamento”, *op. cit.*, p. 131 y 132.

través de la representación política, el órgano que representa al titular de la soberanía se convierte en el centro del sistema⁵³⁹.

2.6.1 Naturaleza del control parlamentario ¿político o jurídico?

Una polémica que se ha generado en torno al control parlamentario es la que concierne a la naturaleza jurídica de este control. Quienes niegan el carácter jurídico del mismo⁵⁴⁰, expresan que no tiene la condición de inmutabilidad y predeterminación que, según esta corriente, son condiciones indispensables para otorgarle el carácter de jurídico, por lo que no pueden ser calificados como tales⁵⁴¹. Entre quienes defienden esta primera tesis se encuentra Aragón Reyes, quien sostiene que el control parlamentario no es un control jurídico sino que nos encontramos ante un control político⁵⁴². El autor entiende que en el control parlamentario no hay parámetros normativos, objetivados, indisponibles, no hay razonamiento jurídico, afirma que son los principios de libertad y oportunidad los que rigen los parámetros de ponderación y el juicio valorativo⁵⁴³.

En el otro extremo, se encuentran quienes defienden el carácter jurídico de este control. García Morillo, quien defiende la naturaleza jurídica de los controles constitucionales, sostiene que estos son eminentemente políticos pero que esto no les puede negar su carácter jurídico⁵⁴⁴. Entiende que lo que existe en este tipo de controles es un mayor grado de discrecionalidad, que hay un mayor espacio para la valoración pero no puede, bajo ninguna circunstancia, negarse su naturaleza jurídica. Explica que existen distintos tipos de controles jurídicos entre los cuales puede distinguirse los de legalidad, que se realizan a través de parámetros eminentemente objetivados que dejan poco espacio para la subjetividad del agente que efectúa el control y, controles de oportunidad en los que existe una mayor libertad en los parámetros de valoración haciendo lugar, en mayor medida, a la voluntad del controlador. Afirma que sin

⁵³⁹ Ver GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno...*, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁴⁰ SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, *op. cit.*, p. 198 y 199; GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno...*, *op. cit.*, p. 34 a 39 y 63.

⁵⁴¹ Conforme FERRARI, G., “Gli Organo Ausiliari”, *op. cit.*, en GARCÍA MORILLO, J., *op. cit.*, p. 61.

⁵⁴² En el mismo sentido SANCHEZ DE DIOS, M., “La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno”, en: *Política y Sociedad*, Número 20, 1995, p. 35.

⁵⁴³ ARAGÓN REYES, M., *Constitución y Control del Poder*, *op. cit.*, Cap. 6.

⁵⁴⁴ GARCÍA MORILLO, J., *El Control Parlamentario del Gobierno...*, *op. cit.*, p. 62 a 64.

perjuicio de ello, no puede negarse que en el primer tipo de control, por más que los parámetros estén claramente establecidos, siempre hay un mínimo margen para la subjetividad del evaluador y, en el segundo, en el control de oportunidad, siempre existen criterios legales o principios que condicionan la valoración. Estos dos tipos de control jurídico no son antagónicos entre sí, sino dos puntos en una línea gradual en la que la libertad de valoración es creciente pero nunca ilimitada. Por tanto, entiende que cabe afirmar la naturaleza jurídica de los controles constitucionales (entre los que incluye el control parlamentario como subespecie). “La especificidad de los mismos no reside en su naturaleza extrajurídica sino en el menor grado de vinculación y mayor grado de libertad de valoración de sus parámetros o, por decirlo en otros términos, en que el juicio sobre la legalidad de la actuación controlada se ve complementado con una juicio sobre la oportunidad de dicha actividad”⁵⁴⁵. Sin embargo, al referirse específicamente al control parlamentario de los decretos-leyes, afirma que este control es de oportunidad argumentando que “la valoración del Congreso es absolutamente libre o, como también se ha dicho, los poderes del Congreso respecto de la convalidación o derogación del Decreto-ley son absolutos”⁵⁴⁶. Afirma que el Parlamento goza de absoluta libertad al valorar la concurrencia de las circunstancias habilitantes establecidas en el texto constitucional (lo que no implica que dichas exigencias sean inoperantes ya que en última instancia el Tribunal Constitucional podrá evaluar la concurrencia de las mismas) lo que, en algún punto, contraría la tesis que sostiene respecto del carácter jurídico de los controles constitucionales.

En el presente trabajo se coincide con la tesis expuesta por Aragón Reyes entendiendo que el control parlamentario de las normas de urgencia es un control de oportunidad de naturaleza política. La valoración en el control parlamentario es completamente libre.

Por otra parte, Aragón Reyes refiere también a la voluntariedad del control parlamentario pero no haciendo referencia a la voluntad respecto de los parámetros de control, sino a la puesta en marcha del mismo y a su realización⁵⁴⁷. Respecto de la puesta en marcha, afirma que el control puede ser instado por agente distinto al que ha de efectuarlo pero también por la propia iniciativa del órgano controlante, es decir que a veces no sólo decide qué controla sino también cuando. En referencia a la realización

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 64.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, p. 230.

⁵⁴⁷ ARAGÓN REYES, M., *Constitución y control del poder...*, *op. cit.*, p. 181 y ss.

del control mismo, entiende que es voluntario ya que no resulta obligatorio para los agentes controlantes. Esta concepción de la voluntariedad del control político resulta discutible, ya que en determinados casos puede suceder que la misma norma exija el control, es decir que el agente está conminado por la norma a efectuarlo, configurando lo que se denomina *control necesario*⁵⁴⁸. Con esto nos referimos a que, si bien es cierto que el control político es voluntario, puede suceder que el control no se realice. El hecho de que la norma le atribuya significado a esa falta de control, desvirtúa de alguna manera la voluntariedad del agente ya que, inevitablemente, su control o falta de control pasa a tener consecuencias y una voluntad, aunque sea ésta una ficción jurídicamente atribuida a su actuar. Claro es el ejemplo de los decretos-leyes en los que en el caso de que el Congreso de los Diputados no ejerza su control, el decreto se entiende derogado. En este caso, el Congreso puede escoger voluntariamente el momento (dentro del plazo que le otorga el art. 86 CE) en el que realiza el control pero en el caso que no lo haga el Derecho le asigna una consecuencia a su falta de control.

En virtud de lo expuesto y aclarado cuál es el concepto de control parlamentario que se adopta en el presente trabajo, corresponde efectuar un análisis pormenorizado de los mecanismos de control parlamentario de los decretos-leyes establecidos en la Constitución y normas reglamentarias.

2.6.2 Intervención parlamentaria en el control parlamentario de los decretos-leyes

Tal como se ha mencionado en el capítulo 1, entre los requisitos que han incluido los textos constitucionales europeos para la aprobación de normas de urgencia destaca la exigencia de que acontezcan situaciones excepcionales y urgentes⁵⁴⁹. Las circunstancias o presupuestos de hecho que habilitan el dictado de este tipo de normas

⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 136.

⁵⁴⁹ Italia, Art. 77 de la Constitución Italiana: *in casi straordinari di necessità e di urgenza*; Grecia, Art. 44: “En circunstancias excepcionales de necesidad extremadamente urgente e imprevista; España, Art. 86 CE “en caso de extraordinaria y urgente necesidad”; Austria, Art. 18 de la Constitución: “para evitar un daño público e irreparable para la colectividad, en un momento en que no esté reunido el Consejo Federal, no se pueda reunir a tiempo o se encuentre impedido por fuerza mayor en su funcionamiento” y Dinamarca, Art. 23 de la Constitución: “En casos determinados de gran urgencia, y si el Folketing no pudiera reunirse”. Cabe destacar que en estos dos últimos casos, además, se requiere que la asamblea no pueda reunirse.

son situaciones urgentes en las que deviene necesario que el Gobierno adopte una medida para evitar consecuencias de mayor gravedad. Es decir que la norma está dirigida a “solucionar” una situación coyuntural en la que excepcionalmente resulta imprescindible prescindir del procedimiento legislativo ordinario para poder actuar con la rapidez suficiente. En el caso español, en términos generales, puede afirmarse que deben existir circunstancias excepcionales que hagan imposible el seguimiento de los procedimientos legislativos ordinarios porque hay una situación de “emergencia”, que las medidas adoptadas por la norma en cuestión no sean modificaciones estructurales, que la situación tenga un grado de imprevisibilidad que justifique que el Gobierno no haya actuado con anterioridad y que las medidas sean necesarias y adecuadas para afrontar la situación⁵⁵⁰.

Como bien puede observarse, la intervención parlamentaria está prevista en la redacción del art. 86, como una etapa de vital importancia para la vigencia de la norma. Esto no es casual ya que como se ha mencionado, la teoría de la división de poderes liberal clásica atribuía al Parlamento la facultad de legislar y ésta le era (en algunos casos expresamente) prohibida al poder ejecutivo.

Parte de la doctrina sostiene que la convalidación constituye una condición *sine qua non* para que los decretos-leyes puedan subsistir como normas válidas dentro del sistema de fuentes, considerando que la intervención del Parlamento viene a restablecer el principio de división de poderes vulnerado por la atribución de potestades legislativas al ejecutivo. Por este motivo, consideran que la atribución de funciones legislativas por parte del Gobierno sólo puede ser válida cuando haya habido una delegación expresa previa del Parlamento, o en caso de situaciones excepcionales en las que sea necesario que el ejercicio de dichas potestades sea previo, siempre que exista una actuación por parte del Parlamento, titular estable y permanente del poder legislativo, que venga a restablecer el equilibrio quebrantado⁵⁵¹. Así la convalidación por parte de Parlamento, hace compatible “la necesidad de otorgar al ejecutivo instrumentos eficaces para hacer frente a situaciones de urgencia, con el lógico imperativo de mantener el principio de separación de poderes y salvaguardar el poder legislativo como único productor, en un sistema constitucional,

⁵⁵⁰ Para un mayor análisis del supuesto de hecho habilitante ver capítulo 2.3 de este trabajo.

⁵⁵¹ En este SALAS, J., *Los decretos-leyes en la Constitución...*, op. cit., p. 93; GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario...*, op. cit., p. 218.

de normas con rango de ley”⁵⁵². Podemos encontrar en esta teoría, una semblanza con lo mencionado por Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley para que se tuvieran como leyes todos los decretos expedidos por el Gobierno provisional de 1868 (Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Apéndice 4to, Número 41, 3-IV-1869) que se mencionó como precedente a la convalidación de las Cortes⁵⁵³.

Contrariamente a esta posición, encontramos quienes defienden que el principio de división de poderes ha quedado desdibujado en el contexto constitucional contemporáneo en el marco de un ordenamiento jurídico basado en la común legitimación popular de todos los poderes⁵⁵⁴ por lo que el concepto del poder legislativo como único detentador de la potestad legislativa, tal como era concebido durante la fase decimonónica del Estado liberal, debe ser superado. A partir de esta premisa y entendiendo que el régimen parlamentario no se sustenta en un principio rígido de división de poderes sino de colaboración entre los mismos, afirman que la aparición del decreto-ley como una ruptura de dicho principio debe ser *relativizada*⁵⁵⁵. En este sentido Carmona Contreras afirma que debe aceptarse la normal coexistencia de la potestad legislativa de los órganos de dirección del Estado como consecuencia del *pluricentrismo legislativo* característico de los ordenamientos contemporáneos⁵⁵⁶.

De todas formas, para comprender la necesidad del control parlamentario de los decretos-leyes es imprescindible recordar el origen de los mismos. Son normas con rango de ley que nacen de la exclusiva voluntad del poder ejecutivo sin que éste tenga que hacer para su aprobación ningún tipo de negociación, debate, publicidad, etc. Como he venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, y continuaré recordando, sin perjuicio de la posición que se adopte en torno a la posibilidad de que el Gobierno posea potestades legislativas propias, lo que la intervención del Parlamento garantiza (o debería) es la participación de todos los sectores e intereses sociales (especialmente el de la minoría), representados en los partidos, en la creación de normas que pasarán a formar parte del sistema de fuentes con rango de ley. Puede afirmarse entonces que el decreto-ley, como norma con una *legitimidad democrática inferior* a las normas legales aprobadas por el Parlamento, necesita del *reforzamiento de sus mecanismos de*

⁵⁵² *Ibid.*, p. 212 y 213 en CARMONA CONTRERAS, A. M. *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, op. cit. p. 230.

⁵⁵³ Ver apartado I de este capítulo.

⁵⁵⁴ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto Ley*, op. cit., p. 231.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 231.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 233.

*control*⁵⁵⁷ en el que sólo el Parlamento puede garantizar los principios de publicidad, transparencia y participación de las minorías.

Por otra parte, como se ha afirmado previamente es el Parlamento quien, en virtud de su carácter plural, puede garantizar el respeto a las minorías que los Estados democráticos de Derecho deben garantizar⁵⁵⁸. En virtud del carácter excepcional con el que estas medidas son adoptadas y según la redacción del los artículos que las regula, es imprescindible para su convalidación, la intervención parlamentaria.

Si bien el sistema parlamentario español es bicameral conforme el art. 66.1 CE, en la distribución de funciones y facultades, la diferencia entre las cámaras resulta patente⁵⁵⁹. Dicha desproporción está claramente plasmada en la intervención de las Cortes en materia de control⁵⁶⁰, y entre ellos el de los decretos-leyes, ya que esta facultad se le atribuye exclusivamente al Congreso de los Diputados⁵⁶¹. Efectuada esta aclaración corresponde iniciar el análisis de la intervención del poder legislativo en el control de los decretos-leyes.

El inc.2 del art. 86 CE establece expresamente el plazo en el que el Congreso debe expedirse, esto es en el plazo de treinta días. Si bien se omitió especificar si se trataba de días hábiles o naturales (lo que generó algunas diferencias doctrinales⁵⁶²) y

⁵⁵⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, p.73 en CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto Ley*, op. cit., p. 237.

⁵⁵⁸ Ver Capítulo 1 de este trabajo.

⁵⁵⁹ Para un análisis del tema ver CHUECA RODRÍGUEZ, R. L., “Teoría y Práctica del Bicameralismo en la Constitución Española”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, número 10. enero-abril, 1984, pp. 63 a 90.

⁵⁶⁰ SÁNCHEZ DE DIOS, M., “La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno”, en: *Política y Sociedad*, número 20, 1995, p. 36.

⁵⁶¹ Cabe recordar aquí lo mencionado en el capítulo 2 de este trabajo en referencia a que el texto original del artículo referido al control de los decretos-leyes (Art. 78 del anteproyecto de Constitución) contemplaba en su inciso 2 que el decreto-ley debía ser presentado “ante las Cortes Generales” y que la enmienda Número 55, presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes, se proponía, junto a al supresión del apartado 3 del artículo 80, que los decretos-leyes fueran presentados solamente ante el Congreso de los Diputados. La Enmienda Número 206 del Grupo Parlamentario Mixto también hacía referencia al pronunciamiento “del Congreso”. En el Senado, una Enmienda de la UCD proponía que los decretos-leyes no pudieran “establecer nuevos tributos o modificar” los existentes al entender que la participación de las Cortes en el procedimiento legislativo era absolutamente indispensable. Si esta opinión hubiera sido tenido en cuenta, como bien expresa Martín Rebollo, muchos de los decretos-leyes que se han aprobado hasta ahora no hubieran podido dictarse. Ver REBOLLO, M., “Uso y abuso del Decretos Ley”, op. cit..

⁵⁶² Fernández de Troconiz defendía el computo de los días naturales (FERNANDEZ DE TROCÓNIZ, M., “Los Decretos-leyes en la Constitución”, en: *La Constitución y las fuentes del Derecho*, vol. col. tomo II, pp. 897) y Salas sólo los hábiles, argumentando que en los inhábiles no hay sesión (SALAS, J., *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, op. cit., p. 89). Conforme expresa Astarloa Huarte-Mendioca, con anterioridad al RCD la propuesta de Troconiz hubiera parecido más acertada ante la existencia del art. 5.1 del Código Civil y la falta de otra disposición al respecto y, dado que, de seguir el argumento de Salas, “debía irse más allá de los días feriados ya que el Congreso tiene una semana de trabajo parlamentario que, como es común en el Derecho comparado, se reduce normalmente

pareciera más adecuado entender que, dada la urgencia y la necesidad que justifican el dictado del decreto-ley, debieran ser naturales, el art. 90.1 RCD ha establecido que son hábiles⁵⁶³.

El pronunciamiento del Congreso respecto del decreto-ley debe recaer sobre la totalidad del contenido, y simplemente por su convalidación o derogación, no es posible realizar modificaciones al mismo. Dicha intervención del Congreso de los Diputados está regulada en el Reglamento mencionado, art. 151 incluido en el Título VI “Del control de las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley”⁵⁶⁴. El art. 151 RCD establece que un miembro del Gobierno defiende ante la Cámara las razones que motivan la adopción de la medida en cuestión. Con posterioridad, se produce el debate correspondiente de conformidad con el art. 74.2 RCD que regula los que son de totalidad⁵⁶⁵. Cabe destacar que el mencionado artículo, en su inciso primero, establece que cabe un turno a favor y otro en contra y, en el inciso segundo, se establece que en los debates de totalidad “los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos”. Teniendo en cuenta la naturaleza de la norma y su origen, podría afirmarse que este debate resulta insuficiente para garantizar la deliberación plural

más allá de las fechas festivas, como demuestra el artículo 62 de su Reglamento” ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley en el ordenamiento español”, *op. cit.*, p. 143.

⁵⁶³ Artículo 90.1 RCD: Salvo disposición en contrario, los plazos señalados por días en este Reglamento se computarán en días hábiles, y los señalados por meses de fecha a fecha.

⁵⁶⁴ Art. 151 RCD:1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurridos los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley para su debate y votación podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.

3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución.

5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.

6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

⁵⁶⁵ Art. 74 RCD:1. Si no hubiere precepto específico se entenderá que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra. La duración de las intervenciones en una discusión sobre cualquier asunto o cuestión salvo precepto de este Reglamento en contrario, no excederá de diez minutos.

2. Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.

respecto de la oportunidad y conveniencia de la medida adoptada por el Gobierno⁵⁶⁶. Una vez producido éste, se procede a la votación en la que se expresan sobre la convalidación o derogación de la norma. La solución a la que se llega es publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Surgieron en dudas respecto de si el plazo de treinta días era para que el Congreso adoptara una decisión o si este era el plazo en el que dicha solución debía ser publicada⁵⁶⁷ ya que de entender que el Congreso podía convalidarlo sin publicarlo, generaba situaciones de incertidumbre:

“Cuando todo invita a pensar que sin publicidad no caben actos estatales eficaces, el Parlamento toma decisiones de eficacia legislativa, cuyo conocimiento público se produce una vez transcurrido el plazo que la Constitución establece para que los ciudadanos y los operadores jurídicos sepan con certeza si las Cortes ratifican o no una ley provisional dictada por el Gobierno, cuya continuidad depende de esa ratificación”⁵⁶⁸.

Ante esta tesitura hubo quienes se pronunciaron en contra, entendiendo que si la convalidación no era publicada en dicho plazo, el decreto-ley debería entenderse caducado⁵⁶⁹. Pese a las dificultades que puede ocasionar la falta de publicación inmediata de la decisión del Congreso, la práctica parlamentaria no deja hoy muchas dudas de que se ha interpretado como el plazo establecido para la toma de decisión, la publicación puede ser posterior⁵⁷⁰. Cabe destacar que la publicación en el BOE del acuerdo de convalidación o derogación del decreto-ley está establecida en el art. 151.6 RCD.

Ante el silencio del Congreso, el decreto-ley se entiende derogado ya que la norma constitucional exige el pronunciamiento expreso y no reconoce el tácito⁵⁷¹. Por

⁵⁶⁶ Ver CARMONA CONTRERAS, A. M. “Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto-Ley. Análisis Crítico”, en: PAU I VALL, Francesc (coord.); *Parlamento y Control del Gobierno*, Editorial Aranzadi, España, 1998, p. 389.

⁵⁶⁷ De hecho la discusión sobre su introducción en el RCD se planteó directamente en las enmiendas 549 del Grupos Socialista que proponía acordar y publicar en 30 días y las Enmienda 335 de los socialistas catalanes que proponía que la publicación se pudiese hacer en los 30 días posteriores al acuerdo. Ver ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley en el ordenamiento español”, *op. cit.*, p.143 y 144, nota al pie número 74.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p.144.

⁵⁶⁹ SALAS, J.; *Los decretos-leyes...*, *op. cit.*, p. 100.

⁵⁷⁰ También es cierto que de no ser así, se desvirtuaría el sentido del plazo establecido en el texto constitucional ya que le quedarían al Congreso menos de 30 días para expedirse. Creo que la nota debería detallar de donde surge esta práctica parlamentaria o aportar ejemplos de la misma.

⁵⁷¹ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley...”, *op. cit.*, p.145.

otra parte, dada la provisionalidad que caracteriza a estas normas previo a su convalidación por parte del Congreso, necesita de dicho reconocimiento expreso para consolidar su vigencia, por lo que el silencio no puede significar su convalidación. Ante el transcurso del plazo constitucionalmente previsto de 30 días, el decreto-ley caducaría, se extinguiría dejando de formar parte del ordenamiento jurídico, es decir, que conllevaría idénticos efectos que la decisión expresa de su derogación por la Cámara⁵⁷².

El Tribunal Constitucional ha establecido que la convalidación no convierte el decreto-ley en ley formal⁵⁷³, el decreto-ley convalidado no es ni formal ni materialmente una ley⁵⁷⁴. Tras la convalidación, sigue conservando su naturaleza jurídica: pervive en el ordenamiento como un decreto-ley. Además, el Tribunal Constitucional ha explicado que el acto del Congreso, más que un acto de convalidación tiene carácter homologatorio⁵⁷⁵, y que por no gozar de la fuerza y el valor de la ley, no posee efectos sanatorios de los vicios del decreto-ley⁵⁷⁶. Es decir que la convalidación no modifica su naturaleza jurídica y, en consecuencia, tampoco subsana los vicios de los que pueda adolecer, aunque se le deba reconocer a la convalidación un cierto valor normativo⁵⁷⁷.

⁵⁷² *Ibid.*, p.145.

⁵⁷³ “Ahora bien, en aquellos supuestos en que el Congreso de los Diputados se haya limitado a ejercer sus competencias fiscalizadoras contempladas en el apartado 2 del artículo 86 CE, sin acudir a la vía del número 3, no puede considerarse que el decreto-ley se haya convertido en ley formal del Parlamento, tras el acuerdo de convalidación [...]. En otras palabras: el decreto-ley no se transforma en ley, es decir, no cambia su naturaleza jurídica” STC 29/1982, FJ.

⁵⁷⁴ Desde un punto de vista formal, la convalidación no puede considerarse una ley porque se expide en forma de resolución, firmada por el presidente del Congreso, en la que se ordena la publicación del acuerdo. Teniendo en cuenta que el Senado tampoco participa en este proceso, tampoco puede ser considerada una ley en sentido material. Ver ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica...”, *op. cit.*, p.154.

⁵⁷⁵ “Lo que el artículo 86 de la Constitución llama «convalidación» es más genuinamente una homologación respecto de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino” STC 6/1983, FJ5.

⁵⁷⁶ “La convalidación que el Congreso de los Diputados puede realizar de un decreto-ley no produce la sanación del mismo si éste fuera originariamente nulo por haberse producido con extralimitación” STC 6/1983, FJ5.

⁵⁷⁷ Siguiendo a Sánchez de Vega se puede afirmar que respecto de la problemática que suscita la naturaleza de la intervención del Congreso, se advierten, además de la posición del Tribunal Constitucional, dos tesis diferentes: por un lado, aquellos autores que mantienen que se trata de una actividad mixta: de control y normativa, entre los que se encuentran ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica...”, *op. cit.*, p. 159 y ss.; MONTERO J. R.; GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario*, Madrid, 1984, pp. 94-96 y, por otra parte, aquellos que acentúan el carácter normativo frente al de control entre los que cita a SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, pp. 337 y ss.; TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho constitucional español*, II, Átomo Ediciones, Madrid, 1986, p. 174; CRUZ VILLALÓN, P., “Tres sentencias sobre el decreto-ley (STC 29 / 1982, 6 y 111/1983)”, en: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, pp. 154 y sigs.; DE OTTO, I., *Derecho*

Respecto del art. 86.3 CE, como se dijo anteriormente, de acuerdo a la reglamentación actual, una vez que el decreto-ley ha sido convalidado, el Presidente de la Cámara “preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. En el caso en que ésta se pronuncie a favor se tramitará como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia, sin que se admitan enmiendas de totalidad de devolución” (art. 151.4 RCD).

El procedimiento legislativo de urgencia es un procedimiento especial⁵⁷⁸, una modificación del procedimiento legislativo ordinario⁵⁷⁹ pero no implica la eliminación de ninguna de las etapas sino un acortamiento de los plazos previstos para el *iter* legislativo ordinario manteniéndose la estructura del procedimiento. Los plazos del procedimiento legislativo se reducen a la mitad de conformidad con lo establecido en el art. 94 RCD, sin perjuicio de la facultad de la Mesa de acordar la prórroga o reducción de los plazos previstos de conformidad con el artículo 91 del Reglamento⁵⁸⁰.

En el Senado, de conformidad con lo establecido en el art. 90 inc. 3 CE, la Cámara dispone de 20 días para tramitar el proyecto de acuerdo a lo establecido en los arts. 134 y 135 RS. En el caso de la Cámara Alta no se establecen mayores especialidades, ni siquiera, a diferencia del Congreso, en materia de enmiendas⁵⁸¹.

Obviamente, en esta instancia las Cortes hacen pleno uso de sus facultades legislativas sin ningún tipo de restricción, estando prohibida solamente, como se acaba de mencionar, la enmienda en la totalidad del decreto-ley en el Congreso⁵⁸². En referencia a la vida posterior del decreto-ley que ha seguido la vía del inc.3, cabe destacar que al haberse optado por la interpretación sucesiva del inc. 2 y 3 del art. 86 se ha producido “un curioso efecto de separar el decreto-ley y la ley de sustitución que viven sin depender el uno del otro, de forma que la tramitación de ésta puede modificar aquel enteramente (...) y todo ello sin perjuicio de que, si la Ley no llega finalmente a promulgarse, la vigencia del decreto-ley se mantenga absolutamente

constitucional..., *op. cit.*, p. 206 Ver SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>> del Decreto-Ley”, *op. cit.*, p. 256.

⁵⁷⁸ El procedimiento de urgencia se analizará en profundidad en el capítulo 5 de este Trabajo.

⁵⁷⁹ GÓMEZ LUGO, Y., “Los Procedimientos Especiales en las Cortes Generales”, en: *Congreso de los Diputados - Series Monografías*, núm. 78, Madrid, 2008, p. 111.

⁵⁸⁰ Reglamento del Congreso de los Diputados Art. 91: “1. La Mesa de la Cámara podrá acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento. 2. Salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad”.

⁵⁸¹ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica...”, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁸² El art. 151.4 RCD establece claramente que lo que no puede plantearse en el Congreso de los Diputados son las enmiendas de totalidad de devolución.

intacta”⁵⁸³. Es decir que la ley de sustitución no funciona como ley de conversión, el decreto-ley y la ley tienen una existencia separada, puede darse incluso que la ley decida mantener parcialmente la vigencia del decreto-ley con fuerza de ley ya convalidado⁵⁸⁴.

Sin perjuicio de todo lo expresado anteriormente sobre la actual regulación del control parlamentario de los decretos-leyes, corresponde retomar la interpretación sobre el inciso 2 y 3 del art. 86 CE. En relación a estos dos incisos existió una discusión doctrinal respecto de si estas intervenciones eran alternativas⁵⁸⁵ o sucesivas⁵⁸⁶. Tal como afirma Carmona Contreras, la redacción del inciso 3 del art. 86 CE “nos pone frente a un supuesto confuso que exige del intérprete una atenta labor de análisis (...)” dado que “inicialmente se presta a interpretaciones distintas y opuestas”⁵⁸⁷. Esto, que podría parecer una discusión carente de sentido en la actualidad ya que el RCD optó por una de las dos teorías desarrolladas, resurge en los debates actuales como una posibilidad de garantizar un control más amplio en sede parlamentaria de los decretos-leyes y solventar las cuestiones referentes a la provisionalidad de estas normas.

Quienes sostenían la tesis de que son sucesivas argumentaban que el inc. 2 se estaría refiriendo a la convalidación o derogación del decreto-ley que está siendo evaluado sin posibilidad de ningún tipo de modificación por parte del Congreso de los Diputados, motivo por el cual, a través del inc. 3, se le plantea la posibilidad de, en caso de considerarlo necesario para efectuar alguna modificación o simplemente para asegurar su estabilidad en el ordenamiento jurídico, tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Afirmaban que era imposible entenderlas como procedimientos alternativos ya que resultaba imposible culminar la tramitación completa de una ley en 30 días⁵⁸⁸.

⁵⁸³ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica...”, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 157.

⁵⁸⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1980, pp. 144; GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.* p. 877, y LINDE PANIAGUA, E., “Ley y Reglamento en la Constitución”, en: *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, UNED; Madrid, 1978, p. 268.

⁵⁸⁶ SALAS, J; *Los decretos-leyes...*, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁸⁷ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 269.

⁵⁸⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pp. 144 y 145 en JIMENEZ CAMPO, J., “Las diputaciones permanentes..”, *op. cit.*, p. 43, nota al pie número 16.

La solución que las entendía como vías alternativas aseveraba que, o bien se convalida o deroga el decreto-ley, o bien se otorga a las Cámaras la posibilidad de, tomando como proyecto de ley el decreto-ley, legislar sobre la materia con todas las facultades a ellas atribuidas. En este sentido, cabe citar a Jiménez Campo quien explica que la remisión que hace el texto constitucional, “las Cámaras podrán tramitarlos”, ha de ser interpretada como una alternativa a los dispuesto en el inc. 2 y no como la obvia potestad siempre latente que poseen las Cámaras para legislar al respecto. Por tanto, el inc. 2 indicaría que el Congreso ha de pronunciarse sobre la convalidación o derogación siendo el inc. 3 una vía opcional de intervención parlamentaria sobre el decreto-ley. Para sostenerlo agrega que su posición se confirma si se consideran las especialidades procedimentales establecidas en el art. 86.3 CE. La referencia al procedimiento de urgencia y el requisito que haya de ser iniciado durante el plazo en el que el decreto-ley puede ser objeto de «convalidación o derogación», sólo tiene sentido si se repara en que se está ante un trámite “que posee también efectos materiales de control, porque la provisionalidad del decreto-ley requiere una definición parlamentaria sobre el mismo en el plazo de treinta días y carecería de todo significado este «sometimiento» a plazo si la disposición del Gobierno hubiese sido ya objeto de ratificación por el Congreso”⁵⁸⁹. El autor entiende de este modo que lo que la Constitución está previendo aquí es que durante el plazo que el decreto-ley debe ser convalidado o derogado, las Cortes pueden entrar a modificarlo, como opción frente al procedimiento mismo de ratificación expresa.

El RCD ha plasmado la interpretación que la práctica parlamentaria había adoptado concibiendo las vías como sucesivas, es decir que, una vez publicado un decreto-ley por el Gobierno, corresponde al Congreso expedirse respecto de su convalidación o derogación. Con posterioridad, y de considerarlo apropiado, si lo ha convalidado, podrá acordar su tramitación como proyecto de ley.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 29/1982 de 31 de mayo, FJ2 estableció que:

“La doble vía que a estos efectos fiscalizadores prevé el artículo 86 de la Constitución, en sus apartados segundo y tercero ha venido a decantarse en la práctica parlamentaria en el sentido del necesario y previo pronunciamiento sobre la totalidad del Decreto-Ley pero una vez convalidado éste, se posibilite el

⁵⁸⁹ JIMENEZ CAMPO, J., “Las diputaciones permanentes...”, *op. cit.*, p. 42.

acudir a tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (artículo 86, número 3, de la C. E.), si bien es cierto que *nada se opone a una interpretación alternativa de ambas vías*, quedando este punto al criterio de oportunidad que puede establecer en un futuro el Congreso de los Diputados”⁵⁹⁰.

El art. 151.1 RCD consagró la vía sucesiva según la cual resulta imprescindible que, con anterioridad a cualquier iniciación de conversión, el decreto-ley haya sido convalidado. Quienes entendían que el inciso 2 y 3 del art. 86 CE debían apreciarse como vías alternativas, como Jiménez Campo, entendieron que el control de la vía del art. 86.3 CE quedó prácticamente desvirtuada por la regulación que de ella hizo el art. 151. RCD⁵⁹¹. En esta línea, Carmona Contreras, en coincidencia con Morillo Velarde, entiende, en primer lugar, que lo dispuesto en la STC 29/1982 no es de recibo⁵⁹² ya que la interpretación de los preceptos constitucionales en cuestión le corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional y no al libre criterio de oportunidad política adoptado por el Congreso y, en segundo, acordando con Jiménez Campo, que de la letra del inciso 3 sólo cabe la interpretación de las vías como alternativas⁵⁹³. Y agrega, que esta interpretación viene a trastocar el genuino sentido de la disposición constitucional.⁵⁹⁴ Por su parte, Santamaría entiende que lo dispuesto en el art. 151.1 incluso se configura como una mutación constitucional que vacía de eficacia el art. 86.3 CE⁵⁹⁵.

Como he mencionado anteriormente, este dilema ha sido “solucionado” por la adopción de la vía sucesiva en el RCD pero no invalida en manera alguna que una modificación del decreto-ley pudiera devolver al inciso 3 su posibilidad de control alternativo con anterioridad a la convalidación o derogación del decreto-ley.

Como se ha expuesto previamente, el mandato constitucional expresamente establece que será el Congreso de los Diputados el encargado de convalidar o derogar

⁵⁹⁰ Cabe destacar que la sentencia se dictó el 31 de mayo de 1982 y el Reglamento del Congreso de los Diputados había sido publicado el 24 de febrero del mismo año. El destacado me pertenece.

⁵⁹¹ JIMENEZ CAMPO, J., “Las diputaciones permanentes...”, *op. cit.*, p. 39.

⁵⁹² MORILLO-VELARDE, J. I., “El Decreto-Ley en la Constitución y en la Jurisprudencia Constitucional”, en: AA.VV. *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor E. García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1990, p. 863 en CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 272.

⁵⁹³ A este respecto, Aragón Reyes ha expresado su disconformidad al entender que no cree que la alternatividad fuera la única vía posible. Ver ARAGON REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.176, nota al pie número 55.

⁵⁹⁴ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 273.

⁵⁹⁵ SANTAMARIA PASTOR, J. A., *Fundamentos del Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 643 en CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.* p. 273.

el decreto-ley, queda claro que el Senado no tiene ningún tipo de intervención en este procedimiento de control. En caso de que el Congreso se encontrara disuelto o que hubiese expirado su mandato, de conformidad con lo dispuesto en el art. 78 inc. 2, intervendrá su Diputación Permanente. En caso de que el decreto-ley fuese dictado en los períodos entre sesiones, una sesión extraordinaria deberá ser convocada al efecto.

Este ha sido otro de los temas que han generado un gran debate doctrinal, no en referencia a la aprobación o derogación de los decretos-leyes en aquellas situaciones en las que el Congreso se encontrara disuelto o que hubiese expirado su mandato, sino a la posibilidad de que éstas inicien la tramitación como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia del decreto-ley. Quienes sostienen que la Diputación Permanente tiene dicha potestad⁵⁹⁶ lo hacen en virtud de la expresa 78.2 CE en el que se establece expresamente que “Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86⁵⁹⁷ y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas”. Asimismo, el art. 151.5 RCD establece que “La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el Procedimiento de urgencia los decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas”.

Por el contrario, hay quienes entienden que esta atribución a las Diputaciones Permanentes resulta imposible. En primer lugar porque “existen dudas muy razonables en cuanto a las posibilidades reales de articular un procedimiento complejo como es el legislativo en el ámbito reducido y de extrema simplificación orgánica de la Diputación Permanente” y porque, si bien es cierto que el art. 78.2 declara que “las Diputaciones Permanentes asumirán las facultades que correspondan a las Cámaras de acuerdo con el art. 86”, como expresa Jiménez Campo:

⁵⁹⁶ SALAS, J., *Los decretos-leyes...*”*op. cit.*, p. 111; PECES-BARBA, G., *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política* (colaboración de L. Prieto Sanchís), Valencia, 1981, pp. 63 y AJA FERNÁNDEZ, E., “Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias”, *Parlamento y sociedad civil*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 133.

⁵⁹⁷ El destacado me pertenece.

“...la referencia es jurídicamente irreprochable: «de acuerdo» con el art. 86 —con su segundo apartado—, se ejerce el control parlamentario sobre el decreto-ley mediante «convalidación o derogación», y esto es lo que propiamente se confiere a la Diputación del Congreso por la Constitución. Pero en modo alguno cabe concluir en que todas las funciones parlamentarias mencionadas en el art. 86 se integran en el ámbito competencial de aquel órgano. Más claramente: las Cortes no ejercen su potestad legislativa en virtud del número 3 de dicho precepto, sino, obviamente, sobre la base del art. 66.2 de la Constitución. En el art. 86.3 no se les reconoce a las Cámaras facultad legislativa alguna, que mal podría quedar atribuida a las Diputaciones por obra del art. 78.2”⁵⁹⁸.

Cabe volver a recordar aquí que el procedimiento de urgencia es, al igual que el resto de los procedimientos legislativos españoles, el reflejo de la grupocracia o partitocracia predominante en el moderno Estado de Partidos, en el que son los Grupos Parlamentarios los protagonistas de la vida parlamentaria y no el parlamentario individual⁵⁹⁹. Este protagonismo de los Grupos encuentra su origen en los Reglamentos de las Cámaras y se manifiesta en las distintas fases de los procedimientos legislativos. Teniendo en cuenta el actual Estado de partidos y la dinámica del sistema parlamentario español en el que la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenecen al mismo partido, el control parlamentario encuentra mayores dificultades⁶⁰⁰. Si se tiene en cuenta que en el caso de los decretos-leyes la norma ha sido íntegramente elaborada por el Gobierno y convalidada por la mayoría partidaria que lo apoya, pareciera necesario garantizar un procedimiento legislativo en el que las minorías tuvieran mayores posibilidades de acción, aunque sea en instancias deliberativas que configuraran lo que Aragón Reyes llamaría en el control *en el Parlamento* con efecto sobre la opinión pública.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la norma en cuestión, es comprensible la tramitación como ley del mismo a través del procedimiento de urgencia, sin embargo dado el origen de la norma⁶⁰¹ y la incapacidad de las Mesas y de los Plenos de decidir sobre el tratamiento que debe dársele al Proyecto, sería conveniente garantizar de

⁵⁹⁸ JIMENEZ CAMPO, J., “Las diputaciones permanentes...”, *op. cit.*, p. 49. En el mismo sentido: ARAGON REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.185; ASTARLOA HUARTEMENDIOCA, I., “Teoría y Práctica...”, p. 165 a 169 y CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 277 a 283.

⁵⁹⁹ Ver GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 71.

⁶⁰⁰ Ver GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, *op. cit.*.

⁶⁰¹ Ver NÚÑEZ LOZANO, M. C., “El Decreto-ley como alternativa...”, *op. cit.*.

alguna manera mecanismos de participación más activa de las minorías⁶⁰². Es decir, que no debería requerirse una mayoría para aceptar su tramitación como ley sino un porcentaje menor que otorgara suficientes oportunidades a la minoría para activar esta vía. Teniendo en cuenta que los decretos-leyes son normas con fuerza y rango de ley, cuyo proceso de elaboración ha sido efectuada íntegramente por el Gobierno y en el que no han tenido participación las minorías, parece que garantizar a éstas un mayor grado de participación otorgaría una mayor legitimidad democrática a estas normas.

Una vez que el decreto-ley se ha tramitado como proyecto de ley, esa nueva norma gozará de la virtualidad que la potestad legislativa de las Cortes le confiere, pero sin que ello implique efectos sanatorios retroactivos en la ley de conversión, a pesar de que el Tribunal Constitucional en alguna sentencia pueda haber generado alguna confusión al respecto⁶⁰³.

La doctrina mayoritaria entiende que la nueva norma no viene a ocupar retroactivamente el espacio de la anterior. La conversión es un acto que consolida pero no sustituye de cara al pasado, absorbiéndolo el decreto-ley⁶⁰⁴. Lo que se establece entre ambas fuentes es una conexión necesaria que no opera en el nivel de la validez sino en que le da la continuidad normativa⁶⁰⁵. De este modo la conversión tiene dos consecuencias directas: por un lado prolonga la vigencia en el tiempo de la norma

⁶⁰² Ver SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel; “Control Parlamentario y Minorías”, *op. cit.*, p. 224.

⁶⁰³ Conforme lo explica Sánchez de Vega Véase la STC 6/1983, FJ 5, en la que “se admitía expresamente que «la 'sanación' sólo podría producirse mediante su transformación en ley una vez seguida la correspondiente tramitación parlamentaria». Este párrafo hace posibles dos interpretaciones divergentes: a) que el decreto-ley originariamente nulo por incumplimiento de los requisitos del artículo 86 se convierta en legítimo desde su origen, tras la ley de conversión, y b) que desde la entrada en vigor de la ley de conversión el contenido del decreto-ley deje de estar sometido a las limitaciones del artículo 86 y, por consiguiente, queden sanados sus vicios. Desde nuestro punto de vista, ésta es la interpretación correcta. Sin embargo, el grave problema de los efectos sanatorios retroactivos de la ley de conversión volvió a plantearse ante la jurisprudencia constitucional. De nuevo el Tribunal admitió implícitamente que la ley de conversión tiene capacidad para subsanar *ex origine* los vicios del decreto-ley. «El fenómeno es el singular del artículo 86.3: en un procedimiento legislativo que tiene su origen en un decreto-ley se culmina con una ley que sustituye —con los efectos retroactivos inherentes a su objeto— al decreto-ley» (STC 111/1983, FJ 2). Esta sentencia vino acompañada de un fundado y certero voto particular en el que se discrepaba de la ausencia de una clara separación entre decreto-ley y ley de conversión: «el decreto-ley que se encontraba vigente en el momento de interponer el recurso de inconstitucionalidad es una norma distinta de la ley posterior, pues de otro modo desaparecerían las limitaciones que el artículo 86.1 de la Constitución impone al decreto-ley» (razonamiento 1º, párrafo 3). Ciertamente, la posición mantenida en el voto particular encaja mejor, a nuestro parecer, con la doctrina sentada por el Tribunal sobre la naturaleza jurídica del decreto-ley y de la convalidación del Congreso”. Acordamos plenamente con Sánchez Agesta en este punto. Ver SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>>...”, *op. cit.*, p. 258, nota al pie número 23. Sobre los vertidos en relación al efecto de la conversión en ley en esta última particular sentencia también ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 243 y 185 y ss..

⁶⁰⁴ *Ibid.* p. 240.

⁶⁰⁵ SALAS, J., “Los decretos leyes en la teoría y en la práctica constitucional”, *op. cit.*, p. 305.

emanada del Gobierno y simultáneamente como consecuencia de la misma, se produce su derogación. Con ello se da lugar a una nueva fuente, instituyendo una nueva disposición que, en este caso es de naturaleza parlamentaria, que deroga y sucede al decreto-ley⁶⁰⁶. En ese caso tampoco cambia la naturaleza de dicha norma, se quedará en el ordenamiento jurídico hasta que la ley de conversión la modifique o convierta en ley formal. Solo un sector minoritario de la doctrina⁶⁰⁷ entiende que no se está ante dos normas perfectas e independientes, sino que existen dos momentos de un mismo procedimiento en el que se genera una fusión de la que nace una norma perfecta y definitiva. Para un análisis más detallado de la tramitación través de esta vía remitimos al capítulo 6 de este trabajo.

Por último, existe la posibilidad de que el Congreso derogue el decreto-ley. En este sentido, la doctrina mayoritaria entiende que de la propia expresión del texto constitucional («derogación») se deduce su eficacia *ex nunc* (con lo que, como explicaré más adelante, no acuerdo porque entiendo que una norma que no reúne las garantías del procedimiento legislativo no puede afectar materias reservadas a la ley). De todas formas, la derogación no implica la inatacabilidad del decreto-ley durante su período de vigencia, es decir que los efectos producidos durante su vigencia se mantienen pero ello no quita que su constitucionalidad no pueda ser cuestionada⁶⁰⁸.

2.6.2 Los incisos 2 y 3 del art. 86 CE y la “provisionalidad” de los decretos-leyes

Una vez explicada la regulación e interpretación actual de los apartados 2 y 3 del art. 86 CE, cabe retomar la reflexión que realiza Aragón Reyes sobre el conflicto que ésta genera en relación a la “provisionalidad de los decretos-leyes”, ya que el inc. 3 establece que las Cortes “podrán” tramitar como proyecto ley el decreto-ley,

⁶⁰⁶ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 241.

⁶⁰⁷ DE OTTO, I., “Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”, *op. cit.*, p. 203 y ss. y MORILLO-VELARDE, J.I., “El Decreto-Ley en la Constitución...” *op. cit.*, p. 824 y ss. y pág. 857 y ss.

⁶⁰⁸ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica...”, *op. cit.*, p. 155; SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, *op. cit.* p. 210 y ss.; SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <<extraordinaria y urgente necesidad>> ...”, *op. cit.*, p. 258, nota al pie número 25.

estableciéndolo como una vía facultativa y no obligatoria. Por lo tanto, si la mayoría del Congreso decide no optar por la vía legislativa, el decreto-ley perdura en el tiempo indefinidamente hasta que una ley venga a regular las materias en cuestión. Esto deriva en otro tema que no generó demasiado debate pero que creemos que merece la pena ser retomado⁶⁰⁹, el de la “provisionalidad” que dispone el art. 86 CE de los decretos-leyes.

Como ya adelantaba Santolaya Machetti, “En concreto, si esta nota se refiere exclusivamente al instrumento normativo, al acto jurídico, o también a su contenido material, a sus prescripciones, que estarían en sí mismas aquejadas de una cierta provisionalidad, no pudiendo pretender regular situaciones con carácter definitivo”⁶¹⁰. Conforme lo expresaba el citado autor, la mayoría de la doctrina se había decantado por entender la provisionalidad como una nota característica de la manifestación de voluntad del acto normativo y no de su contenido material. A este respecto, un amplio sector de la doctrina entiende que una vez que el decreto-ley ha sido convalidado, se transforma, desde el punto de vista de su eficacia en una norma con fuerza y valor de ley, entendiendo que la intervención del Parlamento lo despoja de su condición de provisionalidad y lo inviste de la eficacia definitiva que lo convierte en una norma tan estable como cualquier otra⁶¹¹. Esta interpretación entiende que la “provisionalidad” afecta al decreto-ley sólo hasta la convalidación por parte del Parlamento⁶¹².

Frente a esta posición, hay quienes entienden que esta provisionalidad ha de ser entendida como una característica esencial de los decretos-leyes. En este sentido, coincido con Aragón Reyes⁶¹³, quien niega que la sola convalidación o, como sostiene Carmona Contreras⁶¹⁴ siguiendo a Jiménez Campo⁶¹⁵, el sólo acuerdo de del Congreso

⁶⁰⁹ Como también lo hacen REBOLLO, M., “Uso y Abuso del Decreto-Ley. Un Análisis Empírico”, *op. cit.*, p. 42 y ss. y ARAGÓN REYES, M.; *Uso y Abuso del Decreto-Ley...op. cit.*, p. 174 y ss.

⁶¹⁰ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas interpretativos...”, *op. cit.*, p. 33.

⁶¹¹ Teoría que sostiene la mayoría de la doctrina, por todos, SALAS, J, *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, *op. cit.*, p. 111; PECES-BARBA, G., *La Constitución española de 1978...*, *op. cit.*, pp. 43 y CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 240 y ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica...”, *op. cit.*, p. 156.

⁶¹² Según Santolaya Machetti, “Aparentemente una vez producido este acto cesa la «provisionalidad» y por tanto su contenido es tan estable como el de las demás normas con rango de Ley. Es más, este parece ser el sentido de la convalidación a la que no sigue su posterior tramitación como Ley”. SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas interpretativos...”, *op. cit.* p. 34.

⁶¹³ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.175 y ss.

⁶¹⁴ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 274.

⁶¹⁵ JIMENEZ CAMPO, J., “Las diputaciones permanentes...”, *op. cit.*, p. 44.

para tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia suponga una “ratificación tácita del decreto-ley”, ya que ello transformaría el decreto-ley en una “disposición legislativa permanente” sin contar con una decisión expresa del “auténtico legislador” (art. 66.2 CE), no solamente del Congreso de los Diputados. El decreto-ley, aunque tenga su fuerza, no es una ley porque no reúne las condiciones que ella constitucionalmente requiere. Por tal motivo, “no puede verse con normalidad, que existan, como ocurre ahora, decretos-leyes que se mantienen, como tales, con vigencia indefinida, en el ordenamiento, ocupando, con naturalidad una posición idéntica a las leyes en nuestro sistema de fuentes del Derecho”⁶¹⁶. El decreto-ley convalidado sigue conservando la condición de disposición legislativa provisional que la Constitución le atribuye y la aprobación del Congreso simplemente es un visto bueno para que mantenga su vigencia (que seguirá siendo provisional incluso transcurridos los 30 días establecidos en el inc. 2). El mencionado autor entiende, y coincido con él, que “el decreto-ley nace, y vive, en el ordenamiento con vocación de ser sustituido por la ley que es la que además puede regular de manera más completa y adecuada la materia”⁶¹⁷.

En mi opinión, esta provisionalidad está en íntima conexión con dos aspectos del decreto-ley, por una parte, el simple hecho de que no puede ser una norma que venga a regular de manera “permanente y normal” justamente porque el presupuesto de hecho que lo habilita es una situación de extrema necesidad que no permite que dicha situación sea regulada a través del procedimiento legislativo ordinario por lo que, en realidad el objetivo de el decreto-ley debería ser simplemente la resolución de esta situación de manera coyuntural hasta que una norma que nazca íntegramente con vocación de ser permanente y normal pueda ser aprobada a través del procedimiento legislativo. En segundo lugar, y aun más importante, porque el decreto-ley, como he mencionado en más de una ocasión en este trabajo, es una norma que nace íntegramente en el seno del poder ejecutivo ⁶¹⁸. Su provisionalidad se origina principalmente en la carencia de participación de las minorías, transparencia y publicidad⁶¹⁹ que garantiza el procedimiento legislativo.

⁶¹⁶ ARAGON REYES, M.; *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.179.

⁶¹⁷ *Ibid.*, p.179.

⁶¹⁸ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 234.

⁶¹⁹ Ver DE VEGA GARCÍA, P., “El Principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 43, enero-febrero, 1985.

Esta potestad excepcional que la Constitución le atribuye al Gobierno rompe con la división de poderes. Y sí, es cierto que como se analizó en el capítulo 1, este concepto ha mutado y es imposible ya realizar paralelos con las viejas teorías que lo definían, pero no es menos cierto que el espíritu con el que fue ideado aun pervive en los gobiernos democráticos y la intención y fundamento de la atribución de la potestad legislativa al Parlamento no es otra que la de garantizar la participación de las minorías en el procedimiento de creación de las normas generales. Incluso en los sistemas presidencialistas, donde el poder ejecutivo está democráticamente legitimado, éste jamás podrá garantizar en la creación de una norma la participación y publicidad como el Parlamento. Por lo tanto, el decreto-ley convalidado o aquel que el Congreso ha decidido tramitar como proyecto de ley pero aun no ha sido convertido en ley, no posee la misma legitimidad democrática que una ley, ahí radica su provisionalidad.

Si he de referirme a posicionamiento que ha adoptado el Tribunal Constitucional es necesario en primer lugar mencionar la STC 29/1982, en la que avanzaba:

“en aquellos supuestos en que el Congreso de los Diputados se haya limitado a ejercitar sus competencias fiscalizadoras contempladas en el apartado 2. del artículo 86 de la C E., sin acudir a la vía del número 3., no puede considerarse que el Decreto-ley se haya convertido en ley formal del Parlamento, tras el acuerdo de convalidación sino, *únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley*, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución. En otras palabras, el Decreto-ley no se transforma en ley es decir, *no cambia su naturaleza jurídica*. Esta situación es la misma en que se encuentra el Decreto-ley en los supuestos en que se acuda a su tramitación como proyecto de ley en el lapso de tiempo que transcurre entre la convalidación de totalidad como Decreto-ley (artículo 86, número 2) y la publicación en el <Boletín Oficial del Estado> de la Ley resultante de la referida tramitación como proyecto de ley por procedimiento de urgencia (artículo 86, número 3)” STC 29/1982 (FJ2)⁶²⁰.

Si bien es cierto que la STC afirma que la convalidación del Congreso le otorga al decreto-ley el elemento habilitante que le permitirá subsistir en el sistema de fuentes con fuerza y valor de ley, también aclara que ello no modifica su naturaleza jurídica, por lo que puede entenderse que la convalidación no lo despoja del carácter de disposiciones legislativas provisionales que el art. 86 le atribuye expresamente.

⁶²⁰ El destacado me pertenece.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional también ha sostenido en numerosas sentencias posteriores⁶²¹ que esta “provisionalidad” no significa que el decreto-ley sea una norma sometida a un plazo temporal de vigencia sino que la provisionalidad se vincula a la necesidad de que este sea convalidado por el Congreso, lo que vendría a sostener la primera de las posiciones explicadas en este apartado según la cual la provisionalidad está ligada a la convalidación. Una vez que el decreto-ley es convalidado, “cede su carácter de provisionalidad”⁶²² y “la doctrina de este Tribunal ha relacionado expresamente la calificación de “provisional” de la disposición legislativa aprobada a través de la mencionada forma jurídica con la necesidad de que aquélla sea convalidada por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días para mantener su vigencia”⁶²³.

Sin embargo, la STC 6/1983 y la STC 60/1986 rompen con la claridad con lo que esto puede ser sostenido al crear la doctrina de la “inconstitucionalidad sobrevenida”.

En la STC 6/1983, de 4 febrero en el que el Tribunal Constitucional resolvía una cuestión de inconstitucionalidad contra una disposición del Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 julio, de medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales, aprobado con el objetivo de subvenir a la financiación inmediata de las nuevas entidades locales. Allí se analizó la posibilidad de que existiera una «falta de adecuación» sobrevenida por una modificación en la situación de hecho habilitante, lo

⁶²¹ Por todas la STC 189/2005, de 7 julio, FJ6: “En cuanto a la alegación de que las medidas introducidas por el Real Decreto-ley, lejos de ser provisionales, integran una regulación de carácter permanente, es de recordar que, como advierten los propios recurrentes, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, “no sería en términos absolutos una conclusión correcta” entender que “todos los Decretos-leyes, que son ‘disposiciones legislativas provisionales’ según el texto del art. 86 CE, tengan que quedar necesariamente sometidos a un plazo temporal de vigencia” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 7). Con independencia del examen de la concurrencia de la “extraordinaria y urgente necesidad”, que constituye el presupuesto de hecho que habilita al Gobierno a hacer uso del Decreto-ley (art. 86.1 CE), la doctrina de este Tribunal ha relacionado expresamente la calificación de “provisional” de la disposición legislativa aprobada a través de la mencionada forma jurídica con la necesidad de que aquélla sea convalidada por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días para mantener su vigencia.

En efecto, como se ha recordado recientemente, “en la STC 111/1983 (FJ 3) estableció nuestra jurisprudencia una conexión entre el carácter provisional del Decreto-ley (art. 86.1 CE) y la necesidad de que sea convalidado o derogado en el plazo de treinta días por el Congreso de los Diputados (art. 86.2 CE), de forma tal que, una vez que se ha producido esa convalidación, ‘cede su carácter de provisionalidad’” (STC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 6).

Ningún dato positivo constitucional permite afirmar, en consecuencia, que el carácter provisional del Decreto-ley se refiera necesariamente al alcance temporal de la norma que con esa forma jurídica se apruebe, sin perjuicio de que dicho alcance pueda ser considerado de algún modo para valorar —ya en otro plano— la concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad de la medida legislativa.”

⁶²² STC 178/2004, FJ 6.

⁶²³ STC 111/1983, FJ 3.

que podría implicar que la provisionalidad de la norma no está directamente relacionada con la convalidación parlamentaria sino con la naturaleza misma de las condiciones que habilitan la aprobación de estas normas excepcionales. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional desestima el recurso, pero aborda la cuestión de la “provisionalidad” en el fundamento jurídico número 7, en el que reconoce el «carácter provisional» del decreto-ley aunque ello no se encuentra contemplado en su contenido normativo, ya que no se encuentra sometido a un plazo de vigencia y agrega,

“No queremos decir que todos los Decretos-leyes, que son “disposiciones legislativas provisionales”, según el texto del artículo 86 de la Constitución, tengan que quedar necesariamente sometidos a un plazo temporal de vigencia, pues ésta no sería en términos absolutos una conclusión correcta. En cambio, se puede afirmar que no existe la necesaria adecuación entre la situación de necesidad habilitante y la regulación normativa producida, si a causa de la necesidad de dotar de medios y recursos financieros a las Corporaciones Locales en su primer período de funcionamiento posconstitucional se estableciera una regulación de las bonificaciones y exenciones tributarias de la contribución territorial urbana de las viviendas de renta limitada que adquiriera carácter permanente y normal” (STC 6/1983 FJ7).

Finalmente, en el análisis concreto del caso se excluye su análisis ya que referían primer ejercicio fiscal posterior a la vigencia del decreto-ley, pero el Tribunal Constitucional añade que

“si con el paso del tiempo la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir unas necesidades muy concretas traspasara nítidamente tales límites y manifestara claramente su tendencia a la permanencia y a la normalidad, pues si tal caso llegara podría hablarse de una sobrevenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida, que en el momento actual no son perceptibles” (STC 6/1983 FJ7).

Esto sugeriría que “la provisionalidad” de los contenidos materiales forma parte esencial de los decretos-leyes, es decir, que no se puede pretender una regulación «estable» mediante este instrumento normativo. Por lo tanto, el presupuesto habilitante ha de mantenerse «vigente» durante todo el tiempo de vigencia de la norma «provisional», que sólo puede tener eficacia mientras las circunstancias continúen

siendo «extraordinarias y urgentes», ya que está sometida a una «sobrevenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida», que provocaría su inconstitucionalidad»⁶²⁴.

En este sentido, Rebollo, frente a su preocupación por el escaso número de decretos-leyes que han sido convertidos en ley, observa la STC 6/1983 y destaca que la sentencia afirma que puede haber inconstitucionalidad sobrevenida, puede desaparecer de forma sobrevenida la extraordinaria y urgente necesidad, puede sobrevenir la falta de adecuación pero añade que la sentencia “apunta que las regulaciones de un decreto-ley no pueden, no deben, tener un carácter “permanente y normal”, porque son, como dice la Constitución, excepciones (disposiciones legislativas provisionales)”⁶²⁵. Es decir que, los decretos-leyes no deberían venir a regular de manera normal y permanente ninguna materia porque su objetivo ha de ser el de superar esa situación de emergencia hasta que una norma que goce de plena legitimidad democrática pueda regularlo.

Por otra parte, en la STC 60/1986, de 20 marzo sobre el Real Decreto-ley 22/1982, el Tribunal Constitucional expresó que no había que olvidar la vocación de regulación «provisional» del decreto-ley impugnado (que quedaría demostrada con la posterior aprobación de la Ley 10/1983, que derogó el Real Decreto-ley 22/1982). Pero lo interesante de la Sentencia es que finaliza su posicionamiento con una reflexión que infiere la posibilidad de que exista una especie de falta de presupuesto de hecho sobrevenido cuando afirma que “la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir unas necesidades muy concretas *no ha traspasado los límites del supuesto de hecho habilitante, siendo ostensible, bien que a posteriori, que el Decreto- ley en cuestión no aspiraba a regular con carácter indefinido una situación que requería sólo la adopción de medidas urgentes y provisionales*”⁶²⁶.

Estas afirmaciones nos hacen reflexionar sobre el verdadero efecto de la convalidación parlamentaria ya que si ésta no produce su conversión en ley del decreto-ley, pero conforme surge de esta doctrina, tampoco la pérdida definitiva de su carácter provisional, sus efectos quedan notablemente oscurecidos⁶²⁷.

Como se verá en el capítulo 8, estas reflexiones sobre la doctrina del Tribunal Constitucional y mi convicción anteriormente explicada de que los decretos-leyes son

⁶²⁴ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas interpretativos del artículo 86...”, *op. cit.*.

⁶²⁵ REBOLLO, M., “Uso y abuso del Decreto-Ley...”, *op. cit.* p. 42 y ss

⁶²⁶ El destacado me pertenece.

⁶²⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos problemas interpretativos...”, *op. cit.* p. 34.

normas provisionales que no pueden incorporarse de manera permanente en el sistema de fuentes por su limitada legitimidad democrática, me llevan a reinterpretar esta provisionalidad de los decretos-leyes e intentar encontrar maneras que eviten que ellas, normas provisionales, puedan pervivir en el sistema de fuentes con carácter permanente debilitando la seguridad jurídica del sistema.

2.7 Control jurisdiccional

Como he mencionado en el apartado anterior, el decreto-ley se encuentra sujeto a dos controles constitucionales, uno político por parte del poder legislativo y a otro, de carácter jurisdiccional. Corresponde analizar entonces, cómo se enmarca el control jurisdiccional de los decretos-leyes en el sistema constitucional español, que es ejercido por el Tribunal Constitucional. Del mismo modo que en el apartado anterior, me referiré aquí a las cuestiones más teóricas y avanzaré algunos de los posicionamientos que el Tribunal Constitucional ha formulado. En el capítulo 7 analizaré la evolución de estos posicionamientos para intentar evaluar si estos pueden haber tenido alguna influencia en el aumento en la aprobación de este tipo de normas.

2.7.1 Control de constitucionalidad de los decretos-leyes. Competencia del Tribunal Constitucional para controlar conceptos constitucionalmente indeterminados

Si bien es cierto, como he mencionado anteriormente, que el texto constitucional utiliza conceptos abiertos y elásticos, y que esto ha sido criticado por dejar a los jueces un alto margen de interpretación, es necesario tener en cuenta que la “unicidad” de sentido de los conceptos jurídicos, y principalmente los constitucionales, resulta improbable ya que sería imposible que los textos

constitucionales contemplaran la totalidad de las situaciones imaginables. Por lo tanto, un determinado grado de abstracción y generalización es necesario. Esto conlleva a que, inevitablemente, en la instancia final la interpretación por parte de los jueces devenga imprescindible, lo que no implica que no puedan auto limitarse para no invadir el ámbito de decisión política que corresponde a los órganos de dirección política del Estado⁶²⁸. Además, siguiendo a Carmona Contreras podemos afirmar que las definiciones constitucionales predefinidas según el modelo liberal decimonónico que se mantuvieron hasta la primera guerra mundial, ya no existen. Los modelos actuales se ajustan a la realidad cambiante en la que vivimos, permitiendo que estos conceptos más elásticos puedan ser interpretados en cada momento de acuerdo a las circunstancias fácticas. Esta laxitud de los conceptos constitucionales permite la adaptación del texto de la Constitución a la realidad en la que ha de operar⁶²⁹.

Más allá de la elasticidad que estos conceptos puedan presentar, su fuerza normativa es innegable y, por tanto, han de ser sujetos al control de no transgresión de la Constitución. Radicará aquí el equilibrio exacto que el Tribunal Constitucional debe mantener al juzgar la constitucionalidad de los decretos-leyes, verificar que hayan sido aprobados conforme a Derecho y que se encuentren reunidos todos los requisitos que la norma fundamental exige pero sin entrar a valorar el mérito o la oportunidad de las medidas adoptadas. Justamente porque la idea del control de la cláusula de “extraordinaria y urgente necesidad” conlleva implicaciones políticas, un sector doctrinal se ha mostrado “poco partidario de reconocer a la Corte Constitucional la competencia para superponerse a la valoración política efectuada por el Gobierno-Parlamento”⁶³⁰.

Como bien afirma Sánchez de Vega García, siguiendo a Paladín, la distinción entre juicio de oportunidad y control de legitimidad constitucional reside en un doble fundamento, que tiene su origen en el sentido de las normas constitucionales. Por un

⁶²⁸ Para un análisis más profundo e interesantísimo sobre la legitimidad del control constitucional ver ELY, J. H., *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, *op. cit.*

⁶²⁹ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.* p. 51. La autora destaca que la idea de elasticidad y vaguedad constitucional como inevitable consecuencia del Estado pluralista es apuntada por ZAGREBELSKY, Gustavo; *La giustizia Costituzionale*, seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 1988 p. 63 y HESSE, K., *Escritos de Derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 23.

⁶³⁰ Véase PIERANDREI, F., “Corte costituzionale”, en: *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milán, 1962, pp. 901-902; sobre el particular, véanse las consideraciones de PALADÍN; L., “In tema di decreto-leggi”, en: *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, p. 554, nota 67 citados por SÁNCHEZ DE VEGA, A., “La cláusula extraordinaria y urgente necesidad...”, *op. cit.*, p. 261, nota al pie número 32.

lado porque corresponde al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución la tarea de integración de aquellos conceptos imprecisos y de aquellas *lagunas* del texto constitucional. En segundo lugar, cuanto más impreciso sea el concepto que el Tribunal haya de interpretar menor será la capacidad de control constitucional sobre éste y mayor el margen otorgado al juicio de mérito⁶³¹.

En referencia a esto el Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1981 (FJ 7) ya había dicho que “...en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos”. Así, al hacer efectivo el control de los requisitos constitucionalmente previstos para la distribución de la función legislativa entre el Parlamento y el Gobierno, el tribunal adopta un papel de órgano regulador del equilibrio constitucional entre los poderes del Estado, junto al de intérprete abstracto de la Constitución⁶³².

En referencia al art. 86 CE, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que no es una cláusula vacía de contenido, reafirmando que mas allá del margen de interpretación política atribuida al Gobierno, ello no implica la inexistencia de límites constitucionales, precisando de todas formas que su valoración en ningún caso puede sustituir la valoración política del Gobierno.

Como se verá más adelante y siguiendo a Carmona Contreras, “precisamente la adopción de esta actitud preliminar va a permitir abrir la puerta a una consideración flexible y matizada”⁶³³ respecto del significado político y jurídico del decreto-ley en la Constitución española.

De Vega García llega a afirmar que, teniendo en cuenta que:

“...ya no puede mantenerse que ejecutivo y legislativo sean dos realidades diferentes, sino, al contrario, realidades que se identifican materialmente en un centro decisorio localizado en un “partido o coalición de partidos”. De esta suerte, porque la vieja idea de que el Parlamento controla al Gobierno ha sido claramente superada, en el Estado contemporáneo el único

⁶³¹ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A.,; “La cláusula de Extraordinaria y Urgente Necesidad»..., *op. cit.*, p. 262, citando a PALADÍN, Livio; “Legittimità e merito nel processo costituzionale”, *RTDP*, 1964, pp. 328-329.

⁶³² DE VEGA GARCÍA, A.,; “La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad...”, *op. cit.*, p. 263.

⁶³³ CARMONA CONTRERAS, A. M.,; “El decreto ley en tiempos de crisis”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Número. 47, 2013, p. 7.

órgano capaz de definir, en términos jurídicos, los perfiles constitucionales de las potestad legislativa será el Tribunal Constitucional⁶³⁴.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, en España no existen dudas respecto de la competencia del Tribunal Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad de los decretos-leyes ya que el art. 161 1.a) CE expresamente establece que dicho órgano es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y *disposiciones normativas con fuerza de ley*⁶³⁵. Dicha competencia también es recogida por el art. 2 apartado 1 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional. Este control se realiza a través del recurso de inconstitucionalidad y de la cuestión de inconstitucionalidad. El primero es un recurso directo y abstracto, que solo puede ser promovido por el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputado/as o Senadore/as y los Gobiernos y Parlamentos autonómicos. De ellos conocen el Pleno y las dos Salas del Tribunal. La cuestión de inconstitucionalidad, por su parte, sólo puede ser activada por los jueces siempre que haya un proceso abierto en el que se tenga que aplicar la norma controvertida. Esta facultad del Tribunal Constitucional de controlar la constitucionalidad de los decretos-leyes ha quedado reflejado en las distintas sentencias que veremos a continuación y no ha generado diferencias doctrinales, no así el alcance de dicho control⁶³⁶.

El Tribunal Constitucional desde su primera sentencia ha reafirmado el concepto de la constitución como norma jurídica⁶³⁷ y, en referencia al art. 86 CE, ya en su primer Sentencia en referencia a un decreto-ley aprobado con posterioridad a la sanción de la Constitución el Tribunal Constitucional se declaró competente para

⁶³⁴ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A.; "La cláusula "extraordinaria y urgente necesidad...", *op. cit.*, p. 252-253..

⁶³⁵ El destacado me pertenece.

⁶³⁶ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 63.

⁶³⁷ "...desde la perspectiva constitucional, única que ahora interesa, cabe entender en todo caso que las limitaciones establecidas por las disposiciones reglamentarias aludidas han quedado derogadas por la CE, de acuerdo con su disposición derogatoria tercera, al ser incompatibles con la misma. Los derechos fundamentales se ejercitan de acuerdo con su contenido constitucionalmente sancionado y de estar éste desarrollado legalmente, de acuerdo también con lo que disponga la Ley correspondiente, siempre que esta sea posterior a la CE y no haya sido declarada inconstitucional *por este Tribunal*" STC 77/1982 FJ 2 y en el mismo sentido STC 2/1981, STC77/1982, STC 80/1983, STC 98/1991.

efectuar el control de la adecuación del sistema de fuentes a la Constitución⁶³⁸, en la STC 29/1982⁶³⁹, estableció que:

“El control parlamentario de los Decretos-leyes se realiza por el Congreso de los Diputados, según el procedimiento establecido al efecto y de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales, lo que *no es obstáculo para que cualquier Decreto-ley, a partir de su publicación, pueda ser rescindido ante este T. C. por quienes se encuentren legitimados al efecto...*”.

En el mismo sentido, agregaba que “El peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, *no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del T. C., en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución*”⁶⁴⁰.

En la STC 60/1986 el Tribunal señaló que:

“es función esencial de esta jurisdicción garantizar «la primacía de la Constitución» (art. 27.1 de la LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema...” (FJ1).

El Tribunal Constitucional ha adoptado, desde el inicio, una cautelosa posición frente al control que ejerce de los decretos-leyes. Como hemos visto, ya en la STC 29/1982 expresó que “El peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso *conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del*

⁶³⁸ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A.,; La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad...”, *op. cit.*, p. 253.

⁶³⁹ El TC se expidió sobre el Real Decreto-Ley 10/1981 sobre inspección y recaudación de la Seguridad Social en virtud de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Don Virgilio Zapatero Gómez, Diputado, y actuando como Comisionado de cincuenta y tres Diputados, solicitando se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del mismo, por infracción del artículo 86 número 1 de la Constitución. Sentencia publicada en el BOE del día Lunes 28 de junio de 1982.

⁶⁴⁰ El destacado me pertenece. Además de la STC 29/1982 el TC reiteró este posicionamiento, entre otras, en la STC177/1990, de 15 de noviembre; 182/1997, de 28 de octubre; STC 11/2002, de 17 de enero.

Estado”⁶⁴¹ a efectos de excluir un *uso abusivo o arbitrario de la norma* (STC 29/1982 FJ3) y ya en su primer sentencia en referencia a los decretos-leyes había expresado que los órganos de dirección política “gozan de un razonable margen de discrecionalidad” en la apreciación del presupuesto habilitante.

El control del Tribunal Constitucional, será un control *externo*, “en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario”⁶⁴². En la STC 111/1983, FJ5, expresaba que “El Tribunal no podría, sin traspasar las fronteras de su función y, a la vez, de su responsabilidad, inmiscuirse en la decisión de gobierno, pues si así se hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático”. En esa misma sentencia el Tribunal Constitucional expresaba que “El Gobierno, ciertamente, ostenta el poder de actuación en el espacio que es inherente a la acción política; se trata de actuaciones jurídicamente discrecionales, *dentro de los límites constitucionales*”⁶⁴³, estos límites vendrán a delimitar lo que la doctrina unánime entiende como un núcleo conceptual mínimo e irrenunciable jurídicamente vinculante⁶⁴⁴.

Parte de la doctrina entiende que este posicionamiento pone en evidencia que la responsabilidad y legitimación primaria para el desarrollo del orden constitucional corresponden al bloque poder legislativo-poder ejecutivo, sin que el poder judicial, en este caso la jurisdicción constitucional pueda sustituir dicha función⁶⁴⁵. Conforme lo expresa Carmona Contreras, el Tribunal Constitucional procederá a realizar un juicio de “contradicción de que en la definición legal sometida a control concurren los elementos que respetan y asumen esa zona de certeza. Para ello descartará cualquier tipo de “valoración política y se restringirá a los criterios estrictamente constitucionales (STC 29/1982) en este sentido, la tarea se limitará a verificar la subsunción en la prescripción legal del concepto incorporado al texto constitucional”⁶⁴⁶. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional solo podrá controlar que la

641 Además de la STC 29/1982 el TC reiteró este posicionamiento, entre otras, en la STC177/1990, de 15 de noviembre; 182/1997, de 28 de octubre; STC 11/2002, de 17 de enero.

642 STC 137/2011, de 14 septiembre (RTC 2011, 137).

643 STC 111/1983, FJ5.

644 SALAS, J., “Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional”, *op. cit.*, p. 30.

645 CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 63; PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación del Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 79 en CARMONA CONTRERAS, A. M.; *Ibid.* y CRUZ VILALÓN, P., “¿Reserva de Constitución? Comentario al FJ 4 de la STC 76/83, de 5 de agosto, sobre la LOPA”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Número 9, 1983, p. 202.

646 CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 66.

solución política concuerde con el contenido esencial o mínimo del concepto constitucional, es decir que “goza de la competencia para trazar la línea que separa la certeza de la penumbra, pero no para concretar esta última”⁶⁴⁷, ya que ello implicaría una petrificación del ordenamiento constitucional incompatible con el principio pluralista (art. 1,1 CE) sobre el que se basa el mismo. Según la autora el efecto inmediato de este posicionamiento es una “prudente actitud de auto restricción de máxima cautela que evite la ilegítima usurpación de funciones por parte del órgano de justicia constitucional ante la acción del legislador”⁶⁴⁸.

Parte de la doctrina ha entendido que, como veremos en el apartado siguiente, este posicionamiento del Tribunal Constitucional, limitándose a evaluar los *supuestos de uso abusivo o arbitrario*⁶⁴⁹ en los que se detecta una *manifiesta ausencia del presupuesto de hecho*⁶⁵⁰ ha venido a institucionalizar en el posicionamiento del Tribunal Constitucional “un juicio de identificación negativa”⁶⁵¹. Es decir que, como afirmaba Salas, al final, el Tribunal Constitucional, en vez de exigir al Gobierno que demuestre que concurre la circunstancia habilitante, le exige a quien impugna el decreto-ley que demuestre que el Gobierno ha actuado de modo abusivo o arbitrario⁶⁵².

Sin embargo, más allá de la necesidad por parte del Tribunal Constitucional de garantizar la supremacía constitucional, la definición del margen de apreciación discrecional de la cláusula «extraordinaria y urgente necesidad» no resulta sencilla. Como ya se ha visto en el capítulo 2, intentar dilucidar si determinada situación reúne las características de «extraordinaria y urgente necesidad» puede resultar una tarea de difícil ejecución ya que los límites del control jurisdiccional lindan peligrosamente con el control político. Es por esta razón que el Tribunal Constitucional ha de ser extremadamente cuidadoso ya que corre el riesgo de exceder los límites de su competencia. En referencia a los límites materiales haremos específica referencia a ello en el capítulo 7, complementando lo ya adelantado en este capítulo, en el apartado 2.4.

Una vez efectuado este análisis del origen y regulación constitucional de los

⁶⁴⁷ GARCÍA, A., *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 120-121 en CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 67

⁶⁴⁸ *Ibid.*, p. 67.

⁶⁴⁹ STC 29/1982, FJ 3, STC 111/1983, FJ 5; ST 60/1986 FJ 3.

⁶⁵⁰ STC 60/1986, Fj 3.

⁶⁵¹ REBOLLO, M., “Uso y abuso del Decreto Ley...”, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁵² En el mismo sentido ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto Ley...*, *op. cit.*, p. 77.

decretos-leyes en el ordenamiento español corresponde pasar a analizar cuál ha sido la utilización que ha hecho el Gobierno de esta potestad excepcional.

CAPÍTULO 3. TENDENCIAS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES

Ahora que se ha realizado una introducción al origen de los decretos-leyes, su regulación en el ordenamiento español y se ha descrito el procedimiento constitucional y legalmente establecido para su aprobación por parte del poder ejecutivo, así como los controles a los que estos se encuentran sometidos, corresponde evaluar el número de este tipo de normas que se han aprobado, las materias sobre las que versan y su relevancia en virtud del número de otras normas aprobadas.

A través de este análisis se intenta dilucidar si la primera hipótesis que se sostiene en el presente trabajo es cierta, esto es, si efectivamente la percepción de que existe una tendencia al alza en la aprobación de decretos-leyes, es decir una tendencia positiva en el dictado de este tipo de normas, se verifica empíricamente. Una vez se haya analizado dicha variable, corresponderá evaluar si hay alguna temática en particular en la que este incremento se destaque y si, de algún modo existe una relación ente el número de decretos-leyes aprobados y la situación social. Este análisis permitirá realizar una evaluación de las diversas materias a las que se refieren y la evolución de su aprobación a través de las diferentes legislaturas.

Para comenzar con este análisis de los decretos-leyes aprobados entre la I y la X Legislatura corresponde realizar algunas aclaraciones previas respecto de los criterios que se han adoptado y el período temporal sobre el cual se ha trabajado. Teniendo en cuenta que el objetivo del presente análisis cuantitativo es verificar si efectivamente hay un aumento en el número de decretos-leyes aprobados, ha sido preciso analizar, en primera instancia, si en términos absolutos este incremento se daba en la realidad del sistema español. Por lo tanto, se ha procedido a realizar un exhaustivo análisis de los decretos-leyes dictados desde la I Legislatura hasta el final de la X Legislatura⁶⁵³. Sólo se excluyen los datos de las Legislaturas XI y XII cuyos

⁶⁵³ Cabe aclarar aquí los períodos comprendidos por cada una de las Legislaturas:

23 de marzo 1979-17 de noviembre 1982: I Legislatura, tras las elecciones generales de 1979.

18 de noviembre 1982-14 de Julio 1986: II Legislatura, tras las elecciones generales de 1982.

15 de Julio 1986- 20 de noviembre 1989: III Legislatura, tras las elecciones generales de 1986.

21 de noviembre 1989- 28 de junio 1993: IV Legislatura, tras las elecciones generales de 1989.

29 de Junio 1993- 26 de marzo 1996: V Legislatura, tras las elecciones generales de 1993.

27 de marzo 1996-4 de abril 2000: VI Legislatura, tras las elecciones generales de 1996.

datos son poco significativos y podrían distorsionar las conclusiones del estudio. Cabe recordar que en el caso de la XI Legislatura, las Cortes se constituyeron el 13 enero de 2016 y tras la imposibilidad de investir a un presidente, se disolvieron el 3 de mayo del mismo año. Con una duración de 111 días fue la más corta desde 1977. Durante estos días el Gobierno del Partido Popular se mantuvo en funciones y sólo se aprobó un decreto-ley⁶⁵⁴. La XII Legislatura por otra parte, acaba de comenzar y utilizar sus datos, incluso si se hiciera de manera proporcional, podría desvirtuar los resultados del análisis.

Asimismo, cabe aclarar que a fin de no distorsionar los datos estadísticos no se contemplan los decretos-leyes aprobados durante el período de la Legislatura Constituyente comprendido entre 1977 y 1979 (63 decretos-leyes) ya que si bien la transición democrática en España comenzó en 1977 (las elecciones generales se celebraron en junio de ese año y la primer Legislatura Constituyente tuvo lugar el 13 de julio de 1977 al 22 de marzo de 1979), la I Legislatura comenzó con la inauguración de las nuevas Cortes el 22 de julio de 1979. Es a partir de ese momento en el que se puede afirmar que los decretos-leyes se dictaron en el marco de nuestro actual texto constitucional⁶⁵⁵.

Del análisis de los datos extraídos correspondientes al período comprendido entre la I Legislatura y el fin de la X Legislatura, en el que se aprobaron 513 decretos-leyes⁶⁵⁶, surgen los gráficos y conclusiones que se exponen a continuación.

3.1. Aumento en la aprobación de decretos-leyes

3.1.1 Decretos-leyes aprobados por Legislatura

Como se mencionó anteriormente, desde el inicio de la democracia en España se han aprobado un total de 577 decretos-leyes, de los cuales 63 corresponden a la

5 de abril 2000- 1 de abril 2004: VII Legislatura, tras las elecciones generales de 2000.

2 de abril 2004- 31 de marzo 2008: VIII Legislatura, tras las elecciones generales de 2004.

1 de abril 2008- 12 de diciembre 2011: IX Legislatura, tras las elecciones generales de 2008.

13 de diciembre 2011- 12 de enero 2016: X Legislatura, tras las elecciones generales de 2011.

⁶⁵⁴ Real Decreto-Ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo.

⁶⁵⁵ Para un análisis más profundo del proceso de consolidación democrática ver RAMÓN COTARELO, R. A. T., *Transición política y consolidación democrática: España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

⁶⁵⁶ Para la obtención de los datos se ha utilizado la página web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

Legislatura Constituyente y no se tendrán en cuenta para el presente análisis, es decir que se trabajará sobre el total de los decretos-leyes aprobados entre la I Legislatura y la X, es decir sobre 513 decretos-leyes.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del presente trabajo es analizar si efectivamente existe un aumento en la aprobación de este tipo de normas, en primer lugar, corresponde evaluar el número de decretos-leyes aprobados en cada legislatura. De ello se observa que se han aprobado 73 durante la I Legislatura, 39 en la II⁶⁵⁷, 20 en la III, 30 en la IV, 40 en la V, 85 en la VI, 42 en la VII, 52 en la VIII, 56 en la IX, y 76 en la X.

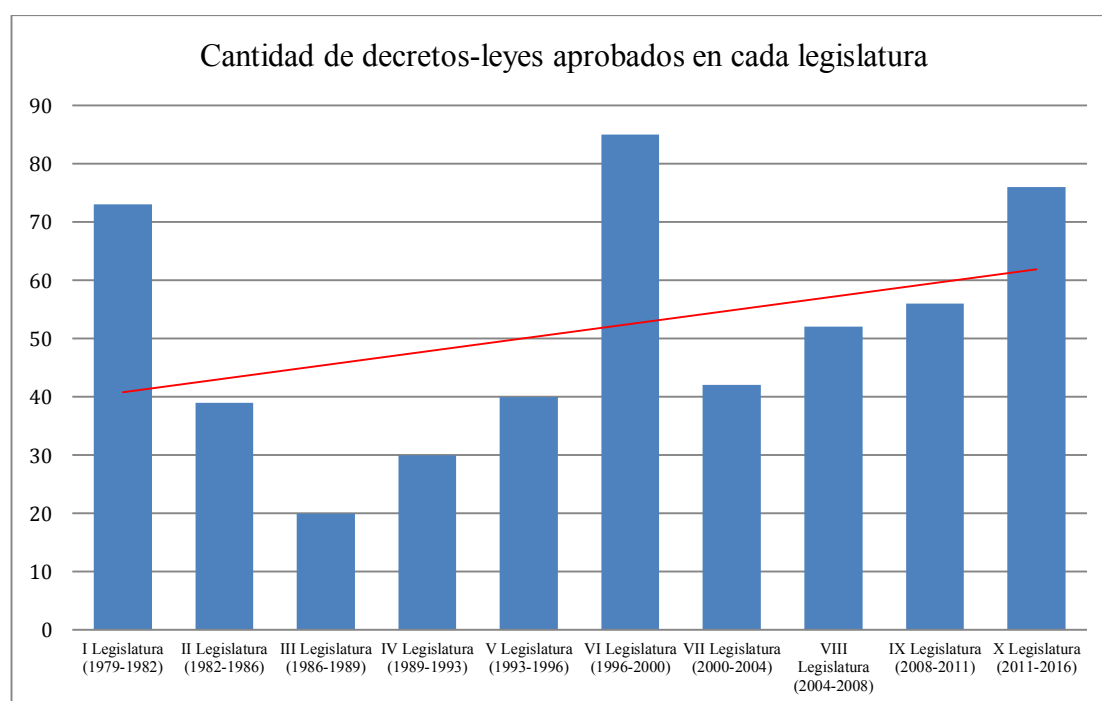


Gráfico 3: Total decretos-leyes aprobados por legislatura.

El primer dato que llama la atención es el elevado número de decretos-leyes aprobados durante la I Legislatura, 73. Sin embargo, teniendo en cuenta que recién se

⁶⁵⁷ Cabe aclarar que al realizar la búsqueda en la página web del Congreso de los Diputados, el decreto-ley 21/1982 aparece tanto en la I como en la II Legislatura. En la primera aparece con fecha de 12 de noviembre por lo que estaría contemplado dentro de la I Legislatura ya que ésta se extendió hasta el 17 de noviembre de 1982 y, en el resultado aportado en la búsqueda de la II Legislatura, aparece sin fecha y como presentado el día 18 de noviembre por lo que si hubiera sido contemplado en la II Legislatura. Sin embargo, como efectivamente el decreto-ley tiene fecha de 12 de noviembre y fue publicado en el BOE del día 17 de noviembre, se lo considerará a los efectos de este trabajo como perteneciente a la I Legislatura teniendo en cuenta que la entrada en vigor de los decretos-leyes debe contemplarse a partir de su aprobación.

estaba consolidando el sistema democrático y, por lo tanto, había muchas materias sobre las que la normativa anterior había quedado obsoleta puede resultar entendible la utilización de esta vía para resolver dichas cuestiones de la manera más rápida posible.

Los otros dos momentos en los que se observa un notado incremento en la aprobación de estas normas es en la VI Legislatura y, en menor medida, en la X. Si bien las temáticas sobre las que versaban estos decretos-leyes será analizado posteriormente, puede adelantarse que durante la VI Legislatura abundan aquellos cuyo objetivo es conceder créditos extraordinarios a diferentes ministerios y órganos públicos. En la X Legislatura, como se verá posteriormente, destacan las medidas de corte económico y referentes al empleo.

Por otra parte, haciendo un análisis más continuo de la evolución en la aprobación de estas normas y no teniendo en cuenta las Legislaturas de manera aislada, se observa un primer período de descenso en el número de decretos-leyes aprobados entre la I y la III Legislatura y, posteriormente, dos períodos de alza: el primero entre la III y la VI Legislatura y otro entre la VII y la X.

De los datos expuestos, se extrae que la media de decretos-leyes aprobados en cada Legislatura es de 51,4. No puede afirmarse en este punto del análisis si esta cantidad resulta elevada o no ya que, como se verá más adelante, este análisis debe realizarse en relación al resto de normas aprobadas durante el mismo período, pero sí se puede afirmar que aquellas Legislaturas en las que se aprobaron más decretos-leyes que la media son la I, la VI, la VIII, la IX y la X.

De todas formas, el dato más relevante que refleja el gráfico es la tendencia positiva en la aprobación de decretos-leyes a través de las legislaturas y el devenir del tiempo. Esto se refleja a través de la línea de tendencia⁶⁵⁸ (roja), que permite visualizar que existe una tendencia al alza, una tendencia positiva en el aumento de la aprobación de decretos-leyes. Esto permite afirmar que a través de las legislaturas se ha ido incrementando paulatinamente la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno y que, si hiciéramos una progresión a futuro, esta línea nos indicaría que, *ceteris paribus*, el número de decretos-leyes dictados por legislatura seguiría incrementándose progresivamente.

⁶⁵⁸ Las líneas de tendencia son una herramienta de análisis que permite visualizar puntos en una gráfica que van más allá de los datos reales y que representan los posibles valores futuros de acuerdo a su tendencia. Existen varios tipos de líneas de tendencia, en el presente trabajo se ha optado por la lineal por ser tablas de datos sencillos.

En síntesis, a través de los datos plasmados en este primer gráfico, podemos afirmar que en la I Legislatura se observa el mayor número de decretos-leyes (lo que resulta entendible si tenemos en cuenta que recién se estaba consolidando el sistema democrático); que la media de decretos-leyes dictados en una Legislatura es de 51,4 decretos-leyes y que esta media fue superada en la I, la VI, la VIII, IX y la X Legislatura. De todas formas, el dato más relevante es el que he mencionado anteriormente: la tendencia de la aprobación de este tipo de normas es positiva, progresivamente se han ido aprobando cada vez más decretos-leyes y, conforme los datos hasta aquí recogidos, la estadística parece indicar que esta tendencia se mantendrá.

3.1.2 Decretos-leyes aprobados por año

Si bien este primer análisis (Gráfico 3) permite tener una perspectiva sobre la evolución de la aprobación de decretos-leyes a través de las distintas legislaturas, para lograr evaluar en mayor detalle y con una menor probabilidad de error, si esta tendencia es efectivamente positiva, corresponde realizar el mismo análisis pero en lugar de tener en cuenta como unidad de medida temporal las legislaturas, utilizar el año natural⁶⁵⁹.

De los datos extraídos en referencia a la cantidad de decretos-leyes aprobados por año surge el siguiente gráfico:

⁶⁵⁹ Teniendo en cuenta que la X Legislatura finalizó el 12 de enero de 2016, no se tendrán en cuenta para este análisis los datos correspondientes al 2016 ya que desvirtuaría los datos analizados. Cabe destacar que durante esos doce días no aprobó ningún decreto-ley.

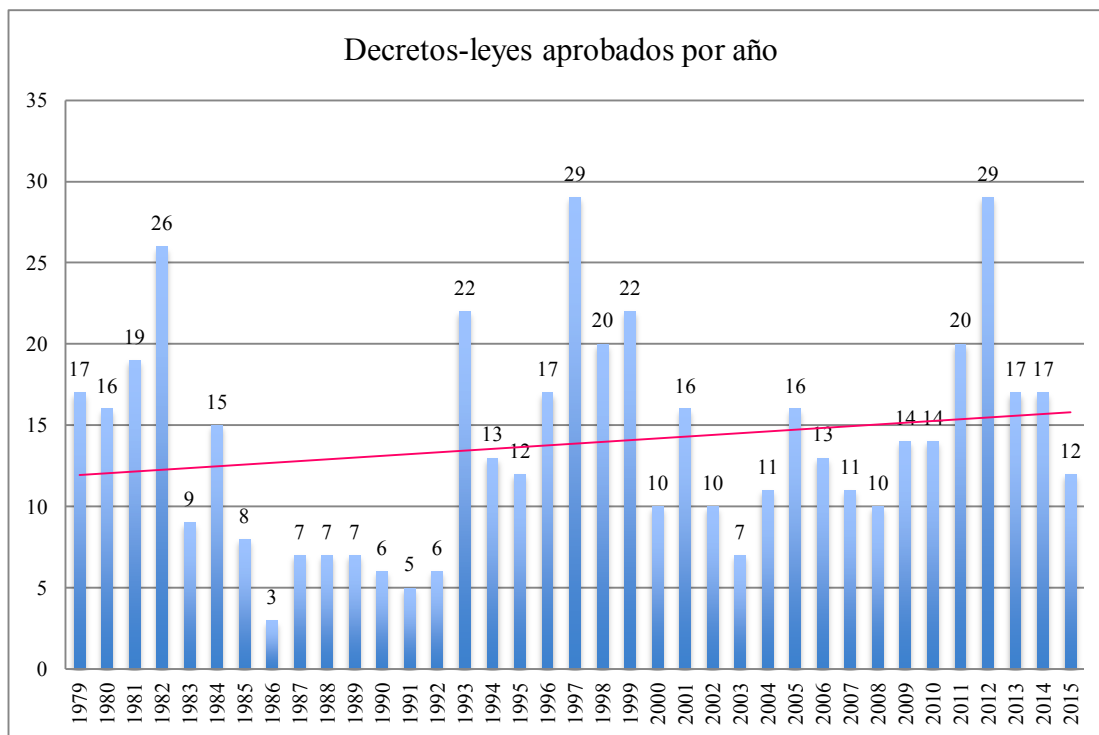


Gráfico 4: Decretos-leyes aprobados por año.

A través de este gráfico (G4) puede verse que la tendencia a través de los años sigue siendo positiva, es decir que el número de decretos-leyes aprobados va en aumento. Sin embargo, puede añadirse que no se observa una tendencia constante sino que hay períodos irregulares, incluso puede añadirse que en los años que comprenden una misma legislatura tampoco se observan patrones de repetición. Es decir, que el número de decretos-leyes que se aprueban no es similar año a año sino que varía. No hay una regularidad anual en la aprobación de decretos-leyes (sólo entre 1987 y 1992 puede observarse una regularidad numérica en el dictado de este tipo de normas). Por otra parte, este gráfico enseña que la media de decretos-leyes aprobados por año es de 13,86 teniendo en cuenta los decretos-leyes aprobados entre 1979⁶⁶⁰ y el fin de la X Legislatura en 2016.

Podrían considerarse, por tanto, como años en los que se ha hecho un uso más flexible de esta vía excepcional aquellos en los que el número total de decretos-leyes aprobados supere la media: 1979, 1980, 1981, 1982, 1993, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2005, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013. Son años que destacan por el alto número de decretos-leyes aprobados 1982, 1997 y 2012.

⁶⁶⁰ A partir del inicio de la I Legislatura, es decir del 23 de marzo de 1979.

3.1.3 El aumento en la aprobación de decretos-leyes sin contemplar los de absoluta necesidad

En los gráficos 3 y 4 ha quedado demostrado que existe un aumento en la aprobación de decretos-leyes. Sin embargo, esta afirmación no puede ser realizada sin tener en cuenta otras variables que podrían generar dicho aumento. Una de ellas es la posibilidad de que este aumento se origine en la existencia de una mayor cantidad de situaciones objetivamente calificables de “extraordinaria y urgente necesidad” por lo que el Gobierno haya tenido que hacer uso de este instrumento con mayor asiduidad. Por tal motivo, en este apartado se analiza el número de decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta aquellos que hayan sido aprobados en respuesta a situaciones de necesidad absoluta.

Es decir que, teniendo en cuenta que algunos de los decretos-leyes contemplados en los gráficos 3 y 4 son aprobados por razones de absoluta necesidad, no correspondería incluirlos en los datos a considerar para elaborar la estadística que interesa en este trabajo, ya que las inclemencias climáticas, desastres naturales o hechos fortuitos son efectivamente impredecibles e irregulares en el tiempo por lo que pueden variar de un año a otro generando más o menos situaciones de urgencia que ameriten la aprobación de decretos-leyes. Por lo expuesto, los que han sido aprobados por razones de necesidad absoluta (entendida esta como aquellas situaciones realmente impredecibles, inminentes derivadas de inclemencias climáticas, desastres naturales o hechos fortuitos) no deben ser tenidos en cuenta a efectos de evaluar el aumento de la aprobación de este tipo de normas ya que el poder ejecutivo actúa en estas situaciones motivado por una necesidad objetiva y no por una elección política o relacionada con el cumplimiento su plan de gobierno. Por lo tanto, corresponde efectuar el mismo análisis pero sin tener en cuenta los decretos-leyes dictados en virtud de necesidad absoluta⁶⁶¹.

Una vez depurado el gráfico anterior (G4) de aquellos decretos-leyes aprobados por absoluta necesidad, los resultados son los siguientes⁶⁶²:

⁶⁶¹ Ver SANTOLAYA MACHETTI, P., “Veinticinco años de Fuentes del Derecho: el Decreto-Ley”; *Revista de Derecho Político*, Núms. 58-59, 2003-2004, p. 390 y apartado V de este capítulo.

⁶⁶² Ver Anexo I en el que se encuentra el listado de todos los decretos-leyes y su categorización.

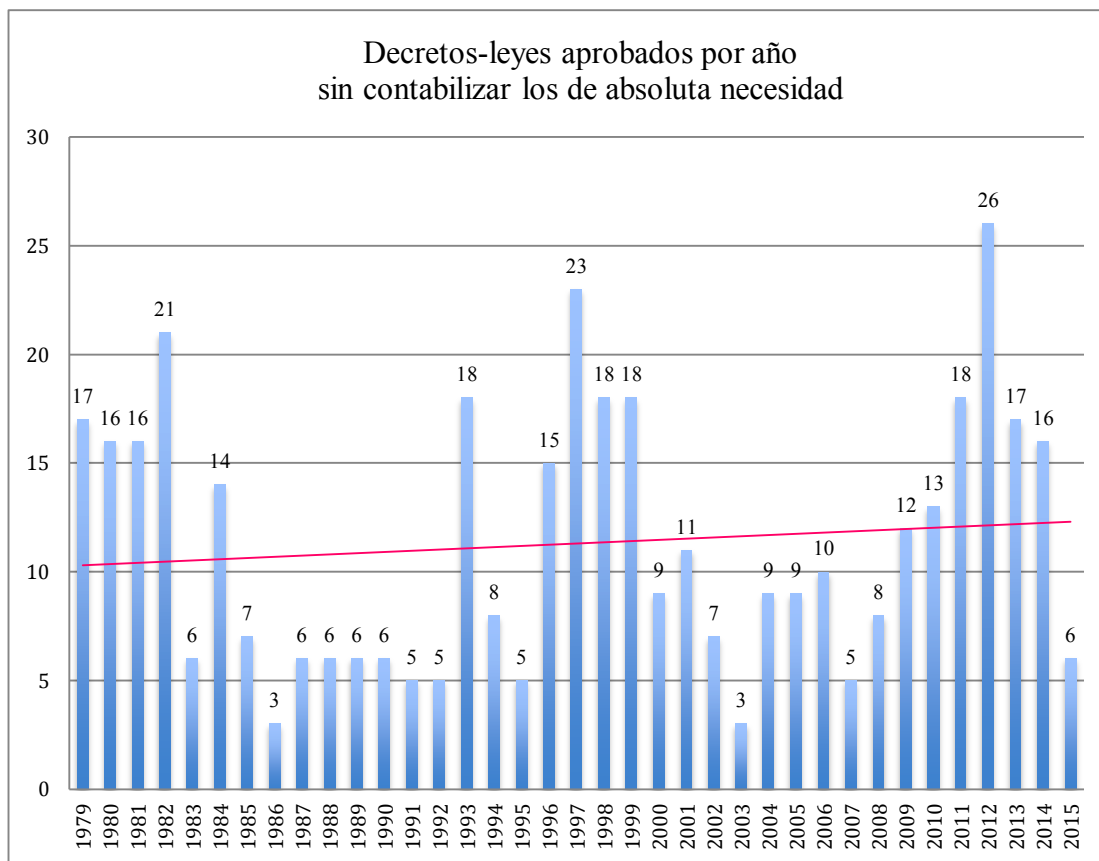


Gráfico 5: Decretos-leyes aprobados por año sin contabilizar los de absoluta necesidad.

No se observan en el nuevo gráfico (G5) diferencias relevantes, las tendencias son similares a las expuestas para los gráficos 3 y 4, por lo que puede concluirse que los decretos-leyes aprobados por razones de necesidad absoluta no generan modificaciones significativas en las tendencias de aprobación de este tipo de normas. Los años con mayor número de decretos-leyes siguen siendo los mismos (1982, 1997 y 2012) y la línea de tendencia sigue siendo positiva. Es decir que, independientemente de los decretos-leyes aprobados por situaciones de absoluta necesidad, existe un aumento progresivo en la aprobación de este tipo de normas.

3.1.4 Decretos-leyes aprobados en relación a otras normas

Si bien en los gráficos 3, 4 y 5 se ha demostrado que efectivamente hay un aumento en la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno, este aumento

podría ir ligado a un aumento similar en la aprobación del resto de normas con rango de ley. Es decir, que por alguna razón hubiese una mayor actividad legislativa y entonces no sólo hubiese un aumento de la aprobación de decretos-leyes sino que esta fuera acompañada por una tendencia general en el aumento de la aprobación de todos los instrumentos normativos con rango de ley: leyes orgánicas, leyes y decretos legislativos. Lo que se intenta explicar aquí es que analizar cuantitativamente el número de decretos-leyes aprobados no sería suficiente si no se lo evaluara en relación a la totalidad de universo normativo creado durante el mismo período. Por lo tanto, se tendrá que realizar una comparación proporcional de los decretos-leyes en relación a la cantidad de otros tipos de normas (leyes orgánicas, leyes y decretos legislativos) que se aprueban.

Luego de recopilar los datos correspondientes a la actividad normativa entre la I y la X Legislatura se ha obtenido el siguiente gráfico en el que se muestra el porcentaje de decretos-leyes aprobados sobre la totalidad de normas con rango de ley aprobadas:

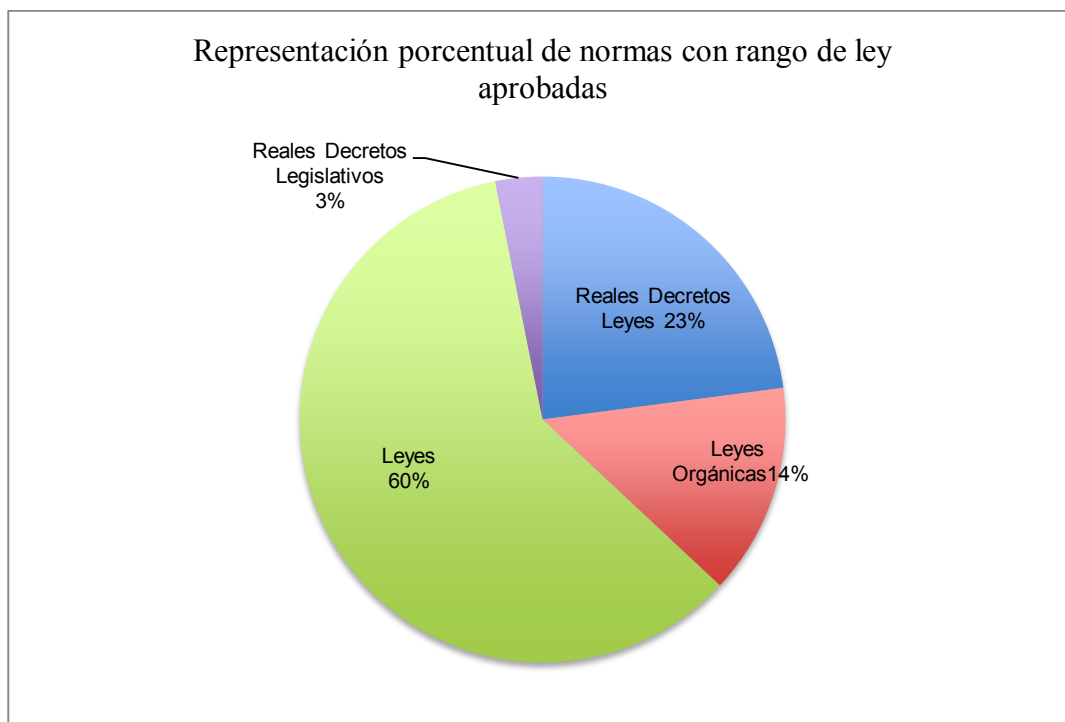


Gráfico 6: Representación porcentual de las normas con rango de ley aprobadas entre la I y la X Legislatura.

Este gráfico permite visualizar el peso relativo que tienen los decretos-leyes dentro del sistema normativo en su totalidad. El hecho de que el 26% (el 23% a través de decretos-leyes) de las normas con rango de ley sean aprobadas por el poder ejecutivo nos debe hacer reflexionar sobre dos cuestiones: primero, el peso del Gobierno en la función legislativa ya que en el período democrático comprendido entre la I y la X Legislatura el Gobierno, sólo a través de los decretos-leyes⁶⁶³, ha aprobado casi un cuarto de las normas con rango de ley. En segundo lugar, da una pauta de la interpretación que se realiza de la condiciones habilitantes establecidas en la Constitución para aprobar este tipo de normas.

Sin perjuicio de las interesantes conclusiones que se puedan obtener de este gráfico, no permite evaluar la progresión de la aprobación de decretos-leyes en el tiempo. Es decir que el gráfico (G6) muestra datos absolutos para las diez legislaturas analizadas pero no permite observar si a través del tiempo el número de decretos-leyes aprobados en relación a otras normas ha ido aumentando o, por el contrario, disminuyendo. Por tal motivo, lo que habrá de evaluarse es el porcentaje que han representado los decretos-leyes en relación al resto de normas con rango de ley aprobadas a través de los años:

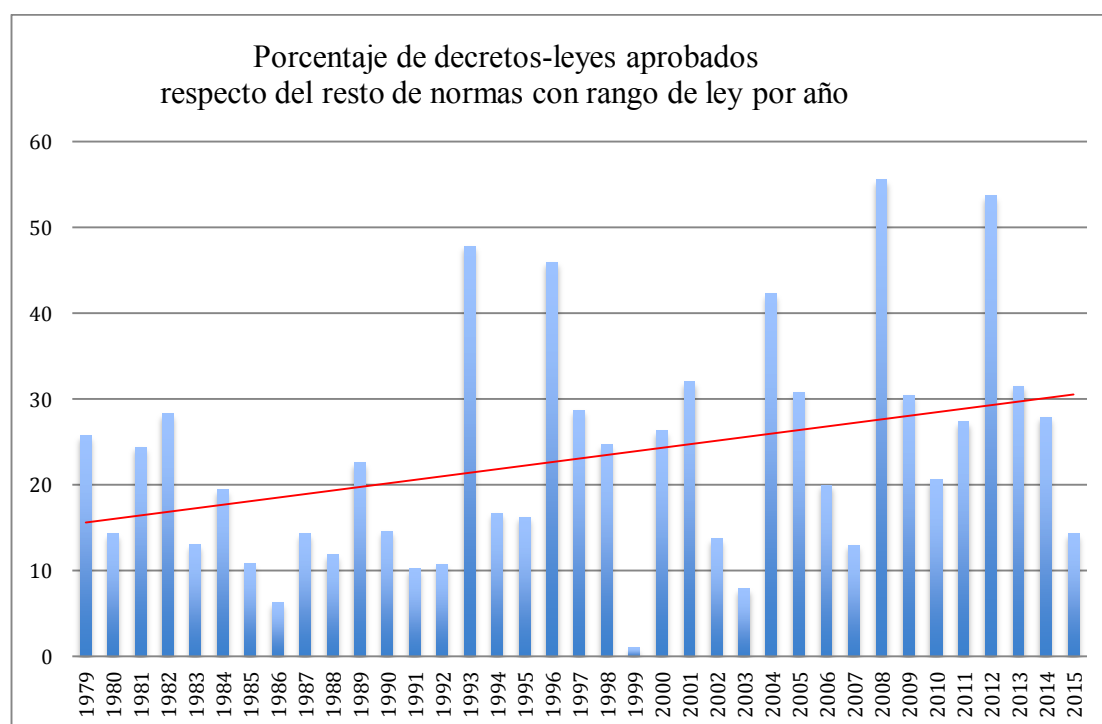


Gráfico 7: Representación porcentual del número de Decretos-Leyes aprobados por año en relación a otras normas.

⁶⁶³ Como se verá en el capítulo 4, el Gobierno también tiene disponible la vía de la iniciativa legislativa para impulsar el procedimiento legislativo.

Este gráfico, que muestra el porcentaje que representaron los decretos-leyes sobre la totalidad de las normas con rango de ley aprobadas en cada año, permite corroborar que no sólo cada vez se aprueban más decretos-leyes (como había sido demostrado en G3, G4 y G5) sino que, cada vez representan un porcentaje mayor dentro de las normas aprobadas con rango de ley. Esto se visualiza a través de la línea de tendencia (roja). Es decir que dentro del universo normativo los decretos-leyes cada vez tienen mayor peso relativo (o porcentual).

Como puede observarse, el porcentaje más bajo se observó en 1999 (1%) lo que es un porcentaje realmente bajo y, el más alto, en 2008 en el que los decretos-leyes representaron el 55,5% respecto del resto de normas aprobadas en ese año.

A fin de evitar las distorsiones que pudieran generar los decretos-leyes aprobados por “absoluta necesidad” corresponde realizar el mismo gráfico pero excluyendo a estos últimos de los datos contemplados. Es decir que se tendrá en cuenta qué porcentaje representan los decretos-leyes que no han sido aprobados por necesidad absoluta en relación a la totalidad de normas con rango de ley aprobadas.

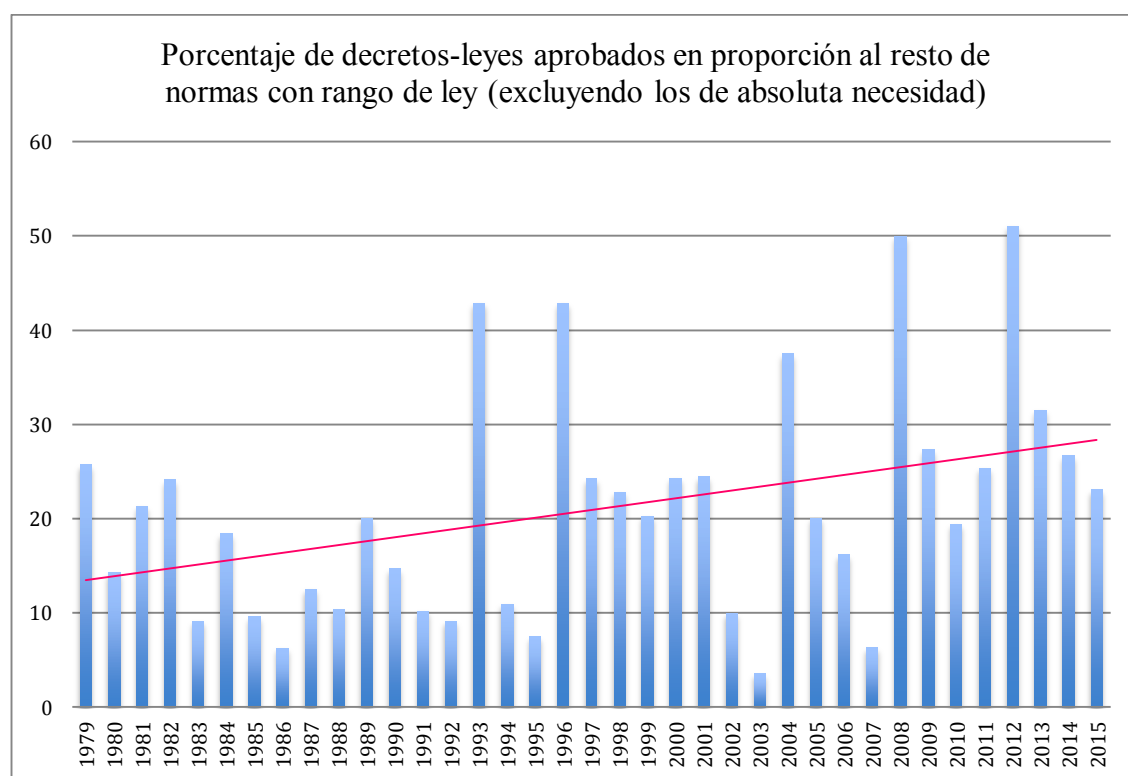


Gráfico 8: Porcentaje de decretos-leyes aprobados en proporción al resto de normas excluyendo los decretos-leyes de absoluta necesidad.

En este gráfico (G8), en el que se observa el porcentaje que representan los decretos-leyes sobre la totalidad de normas con rango de ley aprobadas sin tener en cuenta los de absoluta necesidad, puede observarse que la tendencia es positiva, lo que permite afirmar, como se mencionó anteriormente para G7, que el porcentaje de normas que representan los decretos-leyes en relación a la totalidad de las normas con rango de ley aprobadas también es creciente, incluso sin tener en cuenta los de necesidad absoluta. Cabe destacar aquí, que en los años 2008 y 2012 los decretos-leyes llegaron a alcanzar la mitad de las normas con rango de ley aprobadas.

Como puede observarse, al eliminar de la contabilización aquellos de necesidad absoluta, el año en el que menor porcentaje de decretos-leyes se aprobaron en relación al resto de normas fue el 2003 en el que representó el 3,53%. El año en que mayor porcentaje representaron los decretos-leyes sobre el total de normas con rango de ley aprobadas fue el 2012, en que alcanzaron el 51 %.

Asimismo, sin perjuicio de que la tendencia general es el aumento progresivo de la aprobación de decretos-leyes, vale la pena destacar que pueden observarse cuatro períodos diferenciados, uno de progresiva disminución de la aprobación de decretos-leyes entre 1979 y 1986. Esta disminución podría originarse, como comenté anteriormente, en la adaptación al nuevo modelo democrático y constitucional. El segundo período entre 1986 y 1995 se diferencia por un aumento en la aprobación de decretos-leyes. Este aumento progresivo a partir de 1986 podría asociarse a la entrada de España en la Unión Europea pero es prematuro realizar dicha afirmación ya que no se ha evaluado a qué refieren dichos decretos-leyes. A partir de 1995 se comienza a percibir un descenso del número de decretos-leyes aprobados hasta el 2003 que configura el tercer período y, a partir de ahí, un claro aumento hasta el 2015, que a partir de 2006, podría estar asociado al inicio de la crisis económica.

Una de las teorías que podría barajarse cuando se analiza la aprobación de decretos-leyes por años es la posible relación entre la cantidad de este tipo de normas que se aprueban con los años en los que hay elecciones o el año siguiente, entendiendo que al entrar en funciones los Gobiernos quieren poner en marcha su plan de gobierno de manera inmediata y se sirven de esta herramienta para hacerlo. Sin embargo, no puede encontrarse un patrón que sea uniforme entre el número de decretos-leyes aprobados y estas fechas teniendo en cuenta que las elecciones tuvieron lugar los años 1979, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011 y 2015. No obstante ello,

cabe realizar otro análisis, y es en referencia al momento del año en el que se aprueban estos decretos-leyes. De los datos analizados en el presente trabajo se desprende que el 16,1% de los decretos-leyes son aprobados en diciembre. Los aprobados en diciembre y enero representan el 21% del total.

A modo de conclusión de este apartado, puede afirmarse que a través del análisis de los decretos-leyes aprobados entre la I y la X Legislatura se ha demostrado que, efectivamente, existe un aumento en la aprobación de los decretos-leyes a través de las distintas legislaturas, a través de los años (incluso sin contemplar aquellos que se aprobaron por absoluta necesidad) y que este aumento no es sólo numérico sino que también se verifica al analizar el porcentaje que representan frente a la totalidad de las normas con rango de ley aprobadas.

3.2 Evolución de la aprobación de decretos-leyes por materia

Una vez que ha sido probado que efectivamente se observa un aumento numérico y proporcional (al conjunto normativo con rango de ley aprobado) de los decretos-leyes, corresponde evaluar si este aumento se da en los que se refieren a todas las materias o si sólo sucede con algunas en particular. Para averiguarlo, la variable que habrá que analizar es las materias a las que referían los decretos-leyes aprobados⁶⁶⁴. Esto permitirá evaluar si en cada una de las Legislaturas se han aprobado marcadamente más decretos-leyes referentes a alguna materia en particular.

Teniendo en cuenta la variedad de materias a las que refieren los decretos-leyes aprobados, a fin de lograr una sistematización útil de los datos, se ha decidido clasificar los decretos-leyes en 5 áreas temáticas, entre las que se encuentran⁶⁶⁵:

1. De necesidad absoluta: Los decretos-leyes que se han agrupado bajo esta categoría son aquellos en los cuales el Gobierno actúa en virtud de

⁶⁶⁴ Se tendrán en cuenta las materias a las que referían los decretos-leyes de manera objetiva. En aquellos casos en los que los decretos-leyes refieran a más de una materia se tendrá en cuenta la materia principal a la que refieran.

⁶⁶⁵ Ver Anexo I para la calificación de los decretos-leyes.

situaciones ajenas a lo político y lo económico y responde a causas, generalmente, de origen natural. Conforme expresa Santolaya Machetti nos referimos a situaciones de “necesidad absoluta” cuando “la necesidad es un dato plenamente objetivo, situaciones que pueden ser universalmente consideradas como necesitadas de una actuación urgente que no puede ser realizada tempestivamente por las Cortes, habilita al ejecutivo a legislar, sencillamente porque la no actuación, y la espera a que lo hagan las Cortes Generales, provocaría perjuicios a los intereses generales (...) Estamos ante una situación de alguna manera impredecible cuya solución no puede esperar la actuación mediante los instrumentos parlamentarios”⁶⁶⁶. Entre ellos se encuentran los decretos-leyes aprobados para sobrellevar emergencias por sequías, inundaciones, etc.; para indemnizar a los damnificados por estas emergencias, etc.. A modo de ejemplo pueden citarse el Real Decreto-Ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015; Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril de 2008 de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, entre muchos otros.

En estos casos resulta más sencillo entender las razones por las que se ha optado por la vía del decreto-ley y no por el procedimiento legislativo (ya sea ordinario especial o abreviado). El margen de “discrecionalidad” con el que estas circunstancias pueden ser apreciadas por el Gobierno es mucho menor y casi podría afirmarse que no generan controversia alguna (sin perjuicio de que en algunas ocasiones resulta controvertido que se dicten medidas referentes a desastres naturales que han tenido lugar 10 años atrás⁶⁶⁷).

2. De organización administrativa: en muchas ocasiones el Gobierno ha utilizado la vía del decreto-ley para aprobar modificaciones organizativas. Resulta

⁶⁶⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Veinticinco años de Fuentes del Derecho: el Decreto-Ley”; *op. cit.*, p. 390.

⁶⁶⁷ El Real Decreto-Ley 6/2002, de 4 de octubre, por el que se autoriza al Ministro de Hacienda a celebrar acuerdos transaccionales entre el Estado español, el Fondo Internacional de Indemnización de Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos de 1971 y los perjudicados por el siniestro del buque «Mar Egeo», y se concede un crédito extraordinario por importe de 63.625.721,36 euros. El buque de bandera griega «Aegean Sea» había sufrido el siniestro el 3 de diciembre de 1992.

complejo entender la utilización de una norma diseñada para hacer frente a situaciones de urgente necesidad para solventar cuestiones administrativas que podrían ser solucionadas a través de otros instrumentos normativos. Sin embargo, pueden encontrarse ejemplos como el Real Decreto-Ley 1/99 sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social o el Real Decreto-Ley 3/85 por el que se determina la estructura y funciones de los Consejos Superiores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

3. De necesidad de modificación normativa: En este caso se hace referencia a aquellos decretos-leyes que se aprueban frente a situaciones en las que el Gobierno se ve obligado a actuar dada la necesidad de realizar modificaciones normativas derivadas de sentencias judiciales (ya sea del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea). Ejemplo de esto son el Real Decreto-Ley 8/94 por el que se suprimen las Cámaras de Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público en virtud de la inconstitucionalidad declarada por la STC 11/02; el Real Decreto-Ley 14/96 por el que se modifica la Ley 8/91 que regula el arbitrio sobre la producción y la Importación en las ciudades de Ceuta y Melilla, entre otros. Asimismo, la entrada de España en la UE y la consecuente y progresiva cesión de competencias, ha generado la necesidad de adecuar la normativa española a lo dispuesto por las Directivas de la UE. El Gobierno, ante el vencimiento de los plazos establecidos por la UE para adaptar la normativa estatal a los criterios establecidos por la Unión, ha tenido que hacer uso de los decretos-leyes ante la falta de previsión y diligencia del Parlamento para hacerlo a través del procedimiento legislativo. Teniendo en cuenta que los plazos dispuestos por la UE para que los Estados realicen estas modificaciones y adaptaciones internas suelen ser lo suficientemente largos como para que se realicen a través del procedimiento ordinario, resulta extraño entender que tenga que hacerse a través de decretos-leyes. Un ejemplo paradigmático es el del Real Decreto-Ley 14/99 sobre firma electrónica⁶⁶⁸, que reguló la firma electrónica, los certificados y prestadores de

⁶⁶⁸ Ver BERROCAL LANZAROT; A. I., “La firma electrónica y su regulación en la ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica”; en: *Foro Nueva Época*, número 3, 2006.

servicios de certificación con ámbito de aplicación general. El decreto-ley fue aprobado 3 meses antes de la Directiva comunitaria 1999/93/CE, de 13 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecía un marco comunitario para la firma electrónica. Si bien es cierto que la bases de la normativa habían sido establecidas al haber sido informada favorablemente en la sesión del Consejo de Ministros de Telecomunicación de la Unión Europea, celebrada el 22 de abril de 1999, es lógico pensar que la mejor opción hubiera sido esperar a que dicha directiva fuera aprobada para poder realizar una integración completa y coherente de dicha Directiva en el sistema normativo español.

4. De empleo: Dado el número y especificidad de normas dictadas en este ámbito, en el presente trabajo se tratarán como una categoría separada. Entre estos se encuentran todos aquellos que refirieron a fomento del empleo, políticas de empleabilidad, etc.. A modo de ejemplo pueden citarse el Real Decreto-Ley 18/1993, de medidas urgentes de fomento de la ocupación y el Real Decreto-Ley 5/2001, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.
5. De medidas económicas y financieras: Como se verá, es en esta categoría en la que se encuadran la mayoría de los decretos-leyes aprobados por el Gobierno. Puede adelantarse porque no es una afirmación nueva que, en referencia a este tipo de normas, el decreto-ley se ha transformado en un instrumento ordinario para llevar adelante el programa de Gobierno y hacer frente a situaciones que corresponden a las habituales funciones de Gobierno (incentivo a determinados sectores productivos, regulación del sector energético, etc.). Entre ellos pueden mencionarse el Real Decreto-Ley 9/1982 sobre financiación de los Ayuntamientos y tasas del juego, el Real Decreto-Ley 2/2003 de medidas de reforma económica, entre muchos otros.

6. Otros: Como siempre, las categorizaciones resultan genéricas e intentan abarcar la totalidad de los elementos del conjunto pero hay algunos que no reúnen las condiciones para integrarse en alguna de las categorías anteriores por lo que, dada su especificidad, se los ha dejado en una categoría separada. Ejemplo de ello son el Real Decreto-Ley 1/85 por el que se deroga el Real Decreto-Ley 13/1969, de 11 de julio, y se exime de la exigencia del permiso de trabajo a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar que deseen realizar actividades lucrativas por cuenta propia en España, entre otros⁶⁶⁹.

3.2.1 Decretos-leyes aprobados por temática

Una vez especificados los criterios que se han utilizado para realizar la categorización⁶⁷⁰, corresponde analizar a qué necesidad han respondido los decretos-leyes aprobados y cuál ha sido la evolución de su aprobación por categorías. En primer lugar, ha de observarse cuál es el número de decretos-leyes aprobados en cada una de las categorías en términos absolutos:

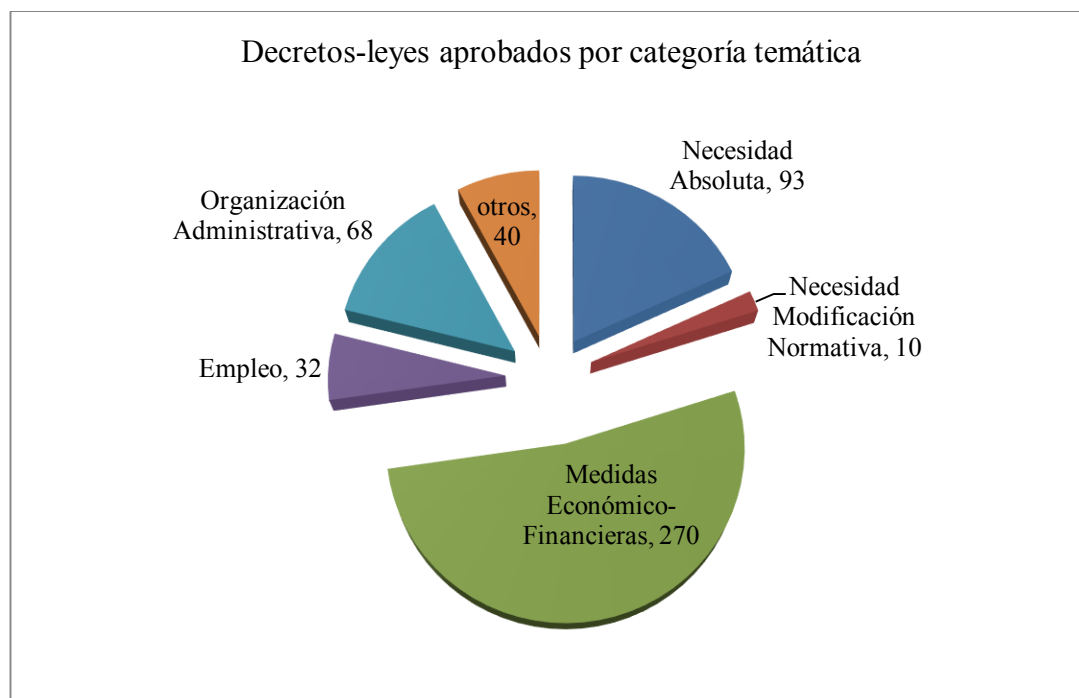


Gráfico 9: Cantidad de decretos-leyes aprobados en referencia a cada una de las categorías temáticas establecidas.

⁶⁶⁹ La clasificación de todos los decretos-leyes puede verse en el Anexo I de este trabajo.

⁶⁷⁰ Ver Anexo I.

Como puede observarse, de los 513 decretos-leyes aprobados entre la I Legislatura y la X Legislatura, 270 han referido a medidas económico-financieras, 93 por necesidad absoluta, 68 de organización administrativa, 32 sobre empleo, 10 por necesidad de modificación normativa y 40 decretos-leyes que no podían encuadrarse en ninguna de estas categorías.

Si bien el gráfico G9 ya permite percibir la superioridad en número de los decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera, el siguiente gráfico (G10) permitirá verlo con mayor claridad en términos porcentuales:

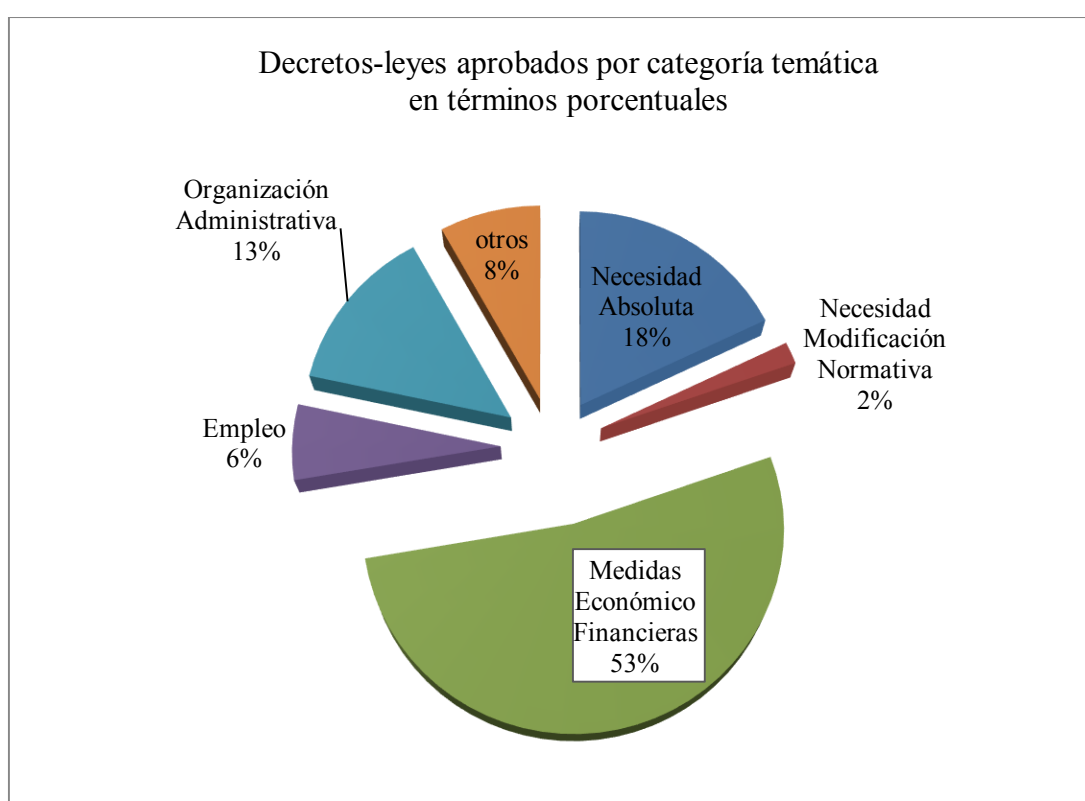


Gráfico 10: Decretos-leyes aprobados por categoría temática en términos porcentuales

En los gráficos G9 y G10 puede verse claramente que la mayor cantidad de decretos-leyes han sido aprobados para dar respuesta a una determinada situación económica o financiera (53%), seguidos muy por debajo por los de razones de necesidad absoluta (18%), en tercera posición se encuentran los de organización administrativa (13%), empleo en cuarto lugar (6%, lo que resulta elevado en virtud de lo específico de la temática) y, por último, la necesidad de modificación normativa (2%). Sin perjuicio de la categorización aquí utilizada, cabe resaltar que sobre la

totalidad de los decretos-leyes aprobados, sólo el 18% responden a situaciones de absoluta necesidad, es decir que en el 82% restante de los casos, ha sido el Gobierno quien ha tenido un mayor protagonismo en la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

3.2.2 Proporción de decretos-leyes aprobados por temática en cada Legislatura

El gráfico anterior (G8) nos permite visualizar a qué refieren la totalidad de los decretos-leyes aprobados entre la I y la X Legislatura. Sin embargo, teniendo en cuenta que cada Legislatura puede haber estado atravesada por distintas circunstancias, resulta pertinente analizar brevemente a qué han referido los decretos-leyes en cada una de las legislaturas.

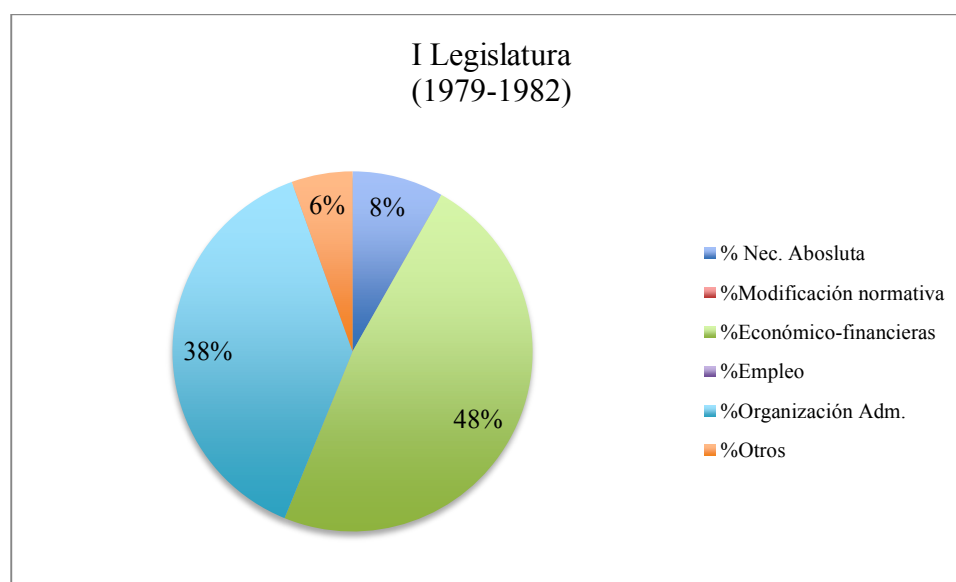


Gráfico 11: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la I Legislatura.

En la I Legislatura se observa un alto porcentaje de decretos-leyes referentes a cuestiones económico-financieras (48%) seguido de un alto número de los que refieren a organización administrativa (38%). Como se había adelantado (porque también se

observaba este fenómeno al realizar el análisis en términos absolutos), este alto porcentaje de decretos-leyes en esta temática particular podría estar originado en la necesidad de adaptar toda la estructura estatal al nuevo sistema democrático y autonómico. Entre ellos se encuentra el Real Decreto-Ley 5/1979 sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación; el Real Decreto-Ley 8/1979 de 18 de mayo, por el que se modificaba parcialmente el Real Decreto-Ley 1/1978, sobre el régimen preautonómico del País Vasco; los Reales Decretos-Leyes 13 y 14 de 1979, ambos de fecha 14 de septiembre, por los que se sometía a Referéndum los Estatutos del País Vasco y Catalunya respectivamente; el Real Decreto-Ley 7/1979, de 20 de febrero por el que se regula la composición de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona y el Real Decreto-Ley 2/1981 por el que se transfieren a la Junta de Canarias las competencias y funciones atribuidas a la Junta Económica Interprovincial de Canarias y a la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares y se crea un Fondo Transitorio Interinsular, entre otros. Sólo se observa en esta Legislatura un 8% de decretos-leyes que refieren a cuestiones de necesidad absoluta.

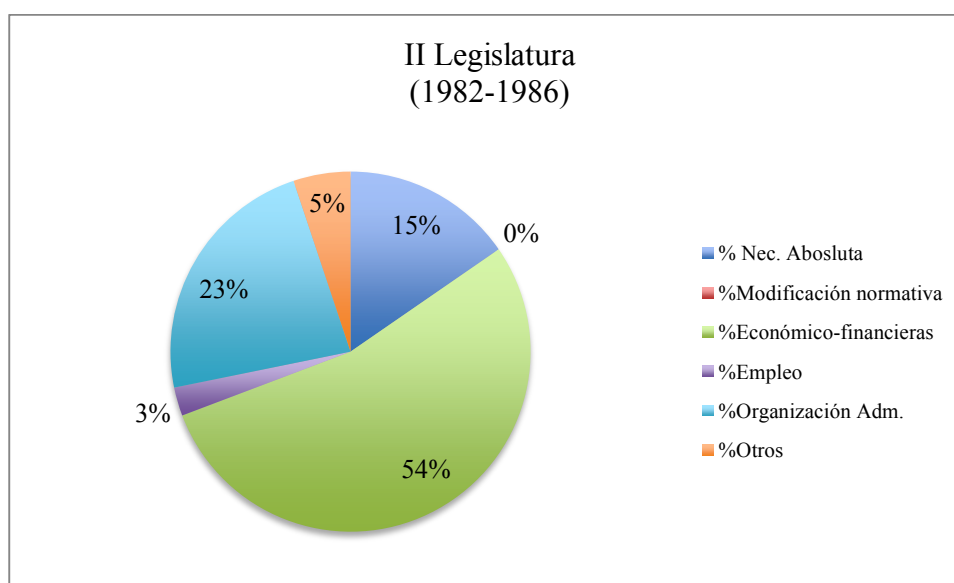


Gráfico 12: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la II Legislatura.

En la II Legislatura se observa un incremento de los que se refieren a materias económico-financieras (54%) y un claro descenso de los que se refieren a cuestiones de administración organizativa (23%). Entre los económicos pueden encontrarse

algunos que conceden créditos extraordinarios modificando los Presupuesto Generales del Estado (Ver Real Decreto-Ley 1/1984 de 22, de febrero, por el que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de crédito en la Sección 32 y 33 de los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios 1981, 1982 y 1983, correspondientes a los Servicios estatales transferidos a la Generalidad de Cataluña, y 3/1984 de 4 de abril de por el que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de crédito en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios 1982 y 1983, correspondientes a los Servicios estatales transferidos a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias y Cantabria) y destaca el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983 de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Ruiz Mateos Sociedad Anónima (RUMASA). Los de necesidad absoluta representan un 15% y los de empleo, un 3%.

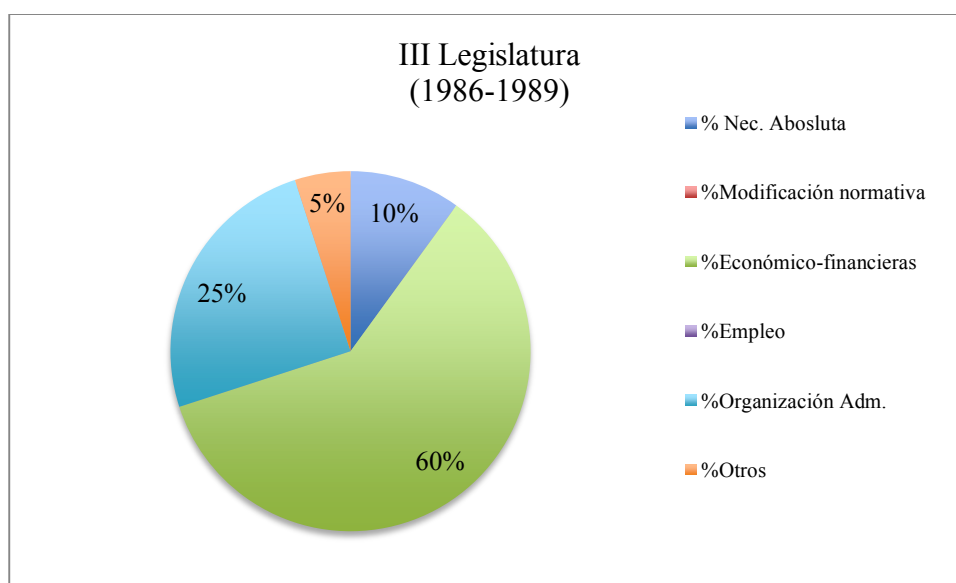


Gráfico 13: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la III Legislatura.

En esta III Legislatura se vuelve a observar un nuevo incremento en la proporción de decretos-leyes aprobados que refieren a materias económico-financieras alcanzando el 60% del total, entre los que destacan los de otorgamiento de créditos

extraordinarios⁶⁷¹ y los de modificaciones tributarias⁶⁷². Por el contrario los de necesidad absoluta sólo representan el 10% y los de organización administrativa alcanzan el 25%.

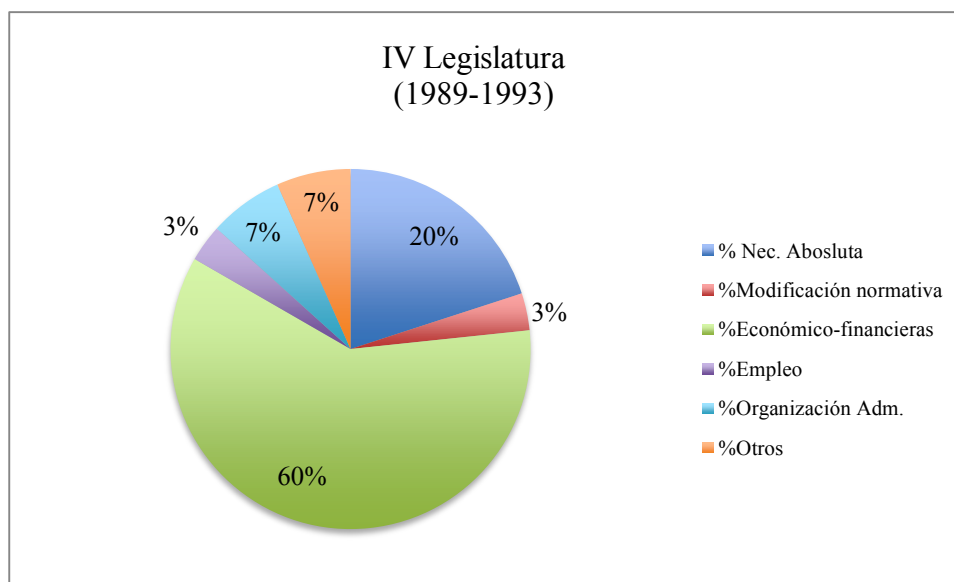


Gráfico 14: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la IV Legislatura.

En la IV Legislatura se mantiene el alto porcentaje de decretos-leyes aprobados en referencia a materia económica (60%), los de organización administrativa se reducen significativamente (7%) y aparecen los de modificación normativa (3%)⁶⁷³. Los de necesidad absoluta representan el 20% en esta Legislatura.

⁶⁷¹ Ver Real Decreto-Ley 1/1987, de 10 de abril, por el que se concede un crédito extraordinario para hacer efectiva la devolución de las cantidades ingresadas en exceso por las contribuciones territoriales, rústica, pecuaria y urbana y se regula el procedimiento especial de devolución; Real Decreto-Ley 6/1987, de 11 de diciembre por el que se concede un suplemento de crédito, por importe de 7.000.000.000 de pesetas, en la aplicación presupuestaria 20.01.811a.771, para financiar planes de reconversión y reindustrialización industrial; decreto-ley 7/1987 de 11 de diciembre de concesión de suplementos de crédito y créditos extraordinarios en el presupuesto del ministerio de educación y ciencia, por importe total de 4298305665 pesetas, para financiar la ampliación de plantillas de personal docente y no docente para el curso 1987/1988, entre otros.

⁶⁷² Ver Real Decreto-Ley 6/1988 de 29 de diciembre sobre prórroga y adaptación urgentes de determinadas normas tributarias; Real Decreto-Ley 7/1988, también de 29 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes sobre tributación de la familia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas; Real Decreto-Ley 1/1989, de 22 de marzo, por el que se regula el tratamiento tributario de los derechos de suscripción y de las letras del tesoro para no residentes, entre otros.

⁶⁷³ Ver Real Decreto-Ley 4/1991 de 29 de noviembre, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario.

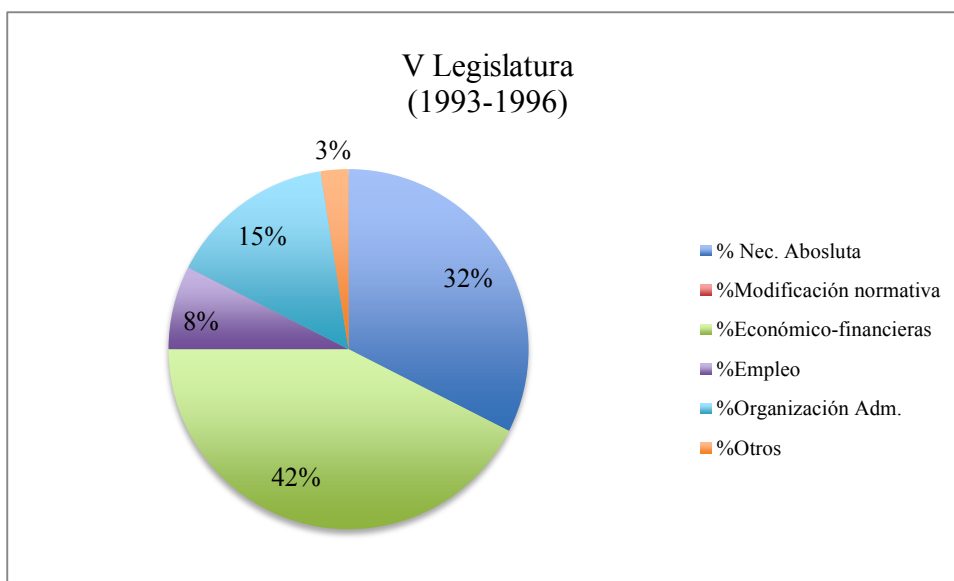


Gráfico 15: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la V Legislatura.

En la V Legislatura se observa un descenso de los decretos-leyes que refieren a materias económicas (42%) y un aumento de los de necesidad absoluta (32%). Sin embargo, el dato más destacable es la aparición de un 8% de decretos-leyes aprobados en materia de empleo⁶⁷⁴.

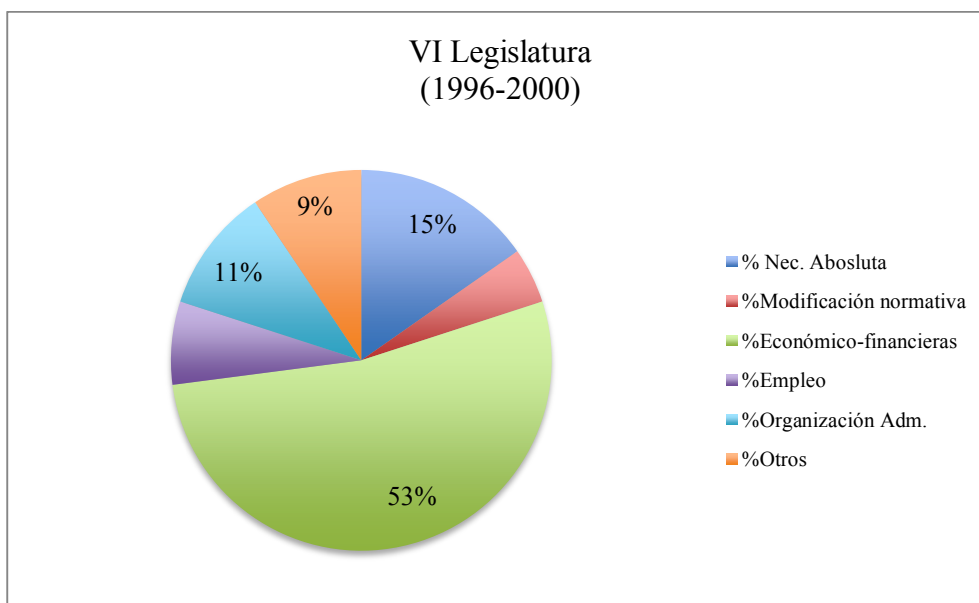


Gráfico 16: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la VI Legislatura.

⁶⁷⁴Ver Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación y Real Decreto-Ley 2/1995, de 17 de febrero, sobre libertad de amortización para las inversiones generadoras de empleo.

En la VI Legislatura vuelven a aumentar los decretos-leyes que refieren a materias económicas (53%) entre los que destacan aquellos cuyo objetivo es otorgar créditos extraordinarios⁶⁷⁵. También se observa que se mantiene el porcentaje de los de empleo (7%)⁶⁷⁶ y vuelve a haber un pequeño porcentaje sobre modificación normativa (5%).

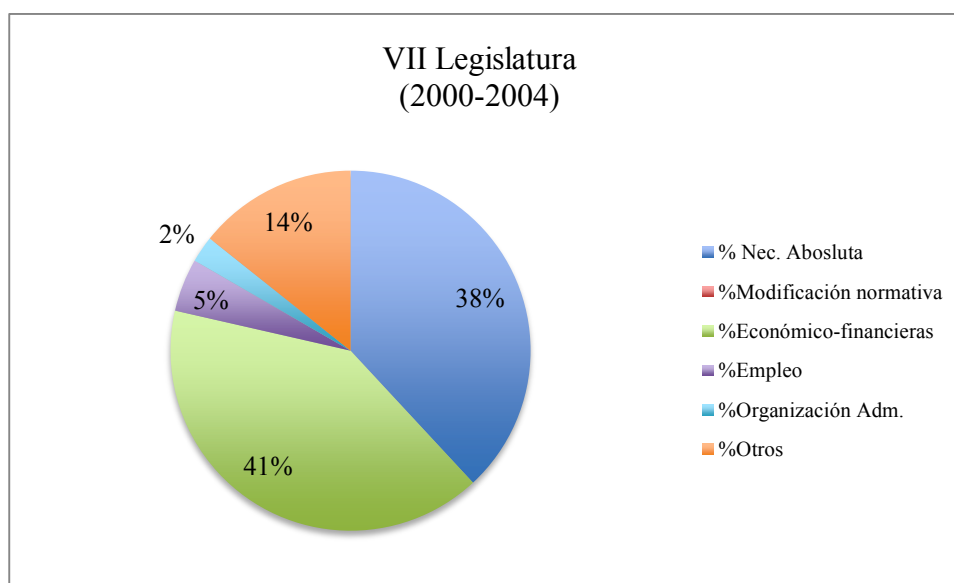


Gráfico 17: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la VII Legislatura.

En la VII Legislatura, el porcentaje de decretos-leyes en materia económica desciende (41%) y aumentan los que refieren a materias de necesidad absoluta (38%), siendo la legislatura con una menor proporción de decretos-leyes que refieren a materias económicas y en la que mayor porcentaje representan los de necesidad absoluta. Los que refieren a políticas de empleo se mantienen en un 5%.

⁶⁷⁵ Ver Real Decreto-Ley 20/1997, de 20 de noviembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe total de 54.618.760.084 pesetas, para inversiones y otros gastos del Ministerio de Fomento; Real Decreto-Ley 21/1997, de 20 de noviembre por el que se conceden suplementos de crédito y créditos extraordinarios por importe total de 42.865.474.201 pesetas, para inversiones y otros gastos del Ministerio de Medio Ambiente; Real Decreto-Ley 22/1997, de 5 de diciembre, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 13.205.257.360 pesetas para atender compensaciones de tasas universitarias y otros gastos, del Ministerio de Educación y Cultura; entre otros similares.

⁶⁷⁶ Ver Real Decreto-Ley 8/1997 de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida; Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo, entre otros.

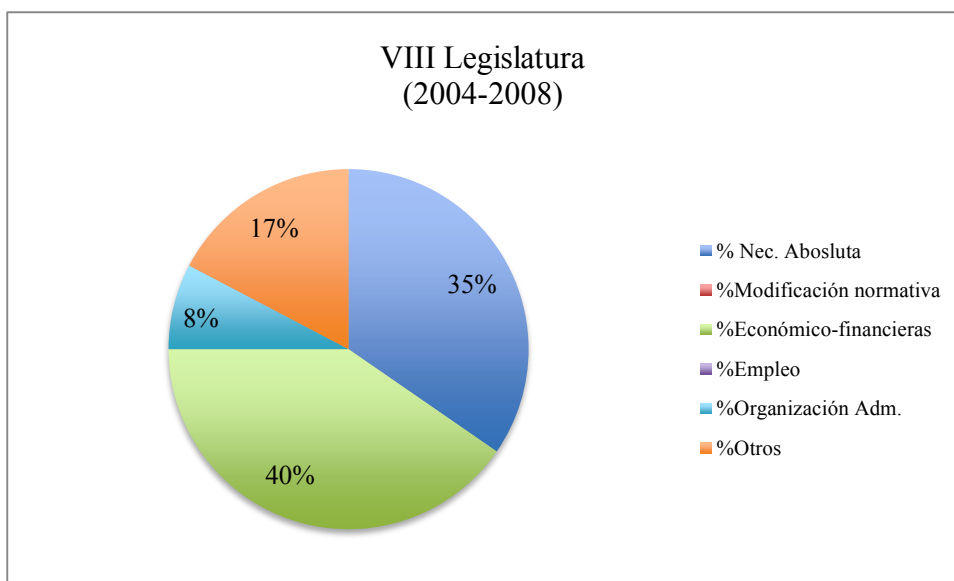


Gráfico 18: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la VIII Legislatura.

En la VIII Legislatura los decretos-leyes que refieren a materias económicas se mantienen en el 40%, los de necesidad absoluta alcanzan el 35% y los de organización administrativa representan el 8%.

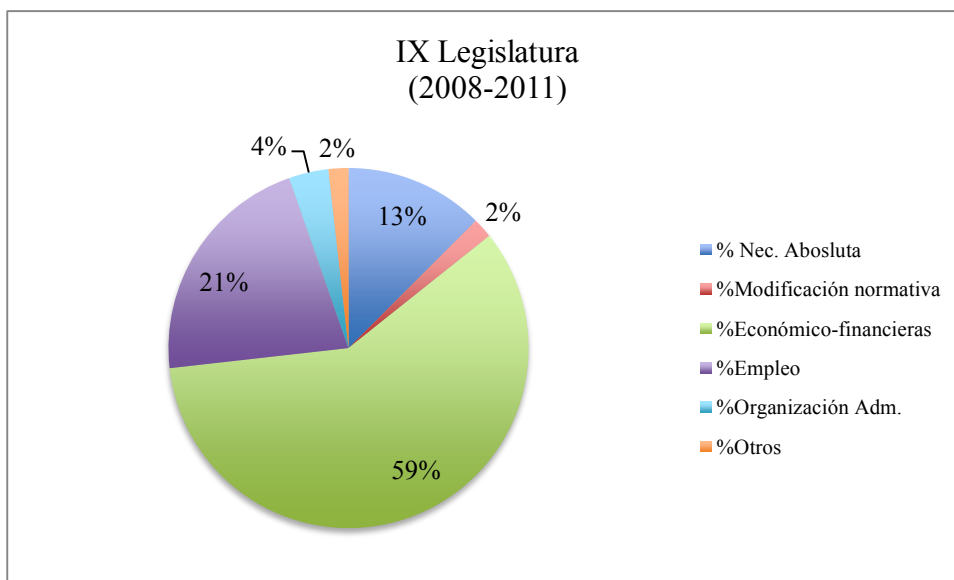


Gráfico 19: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la IX Legislatura.

En la IX Legislatura se observa un nuevo incremento de los que refieren a materias económico-financieras alcanzando el 59%, mientras que los de necesidad

absoluta sólo representan el 13%. Puede observarse un aumento significativo en los que refieren a empleo, que alcanzan el 21% lo que, como se verá en el próximo apartado, guarda relación con la situación de desempleo existente en España.

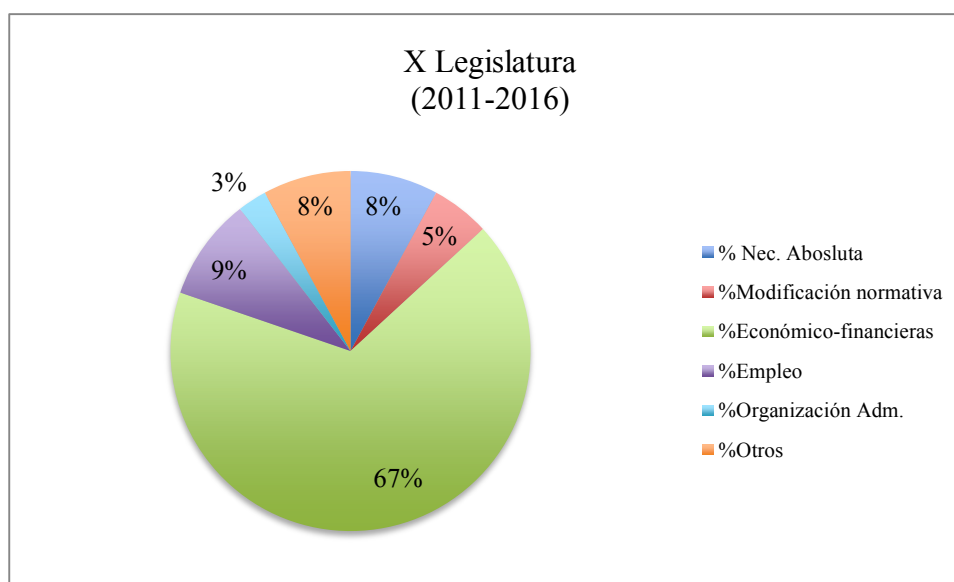


Gráfico 20: Decretos-leyes por categoría en términos porcentuales en la X Legislatura.

En la X Legislatura, se alcanza el porcentaje más alto de decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera, el 67%, mientras que los de necesidad absoluta sólo alcanzan el 8%. Los de empleo representan el 9%, los de modificación normativa el 5% y los de organización administrativa, el 3%.

3.2.3 Evolución de la aprobación de los decretos-leyes por temática entre la I y la X Legislatura

En los gráficos G9 y G10 se mostraba la cantidad y proporción total de decretos-leyes referentes a cada categoría aprobados entre la I y a X Legislatura. En los gráficos G11 a G20 se pudo analizar la proporcionalidad de las distintas temáticas a las que refieren los decretos-leyes en cada legislatura. Al inicio de este trabajo he mencionado que la mayoría de los decretos-leyes aprobados referían a cuestiones

económicas y eso ha quedado demostrado en los gráficos G9 y G10. Ahora bien, si lo que se evalúa en el presente trabajo es si efectivamente hay un aumento en la aprobación de los decretos-leyes (lo que ha sido demostrado en el gráfico G3 a G8), corresponde analizar si dicho aumento se debe exclusivamente a un aumento en los decretos-leyes que refieren a cuestiones económicas. Evaluaremos entonces si el aumento de decretos-leyes se da especialmente en alguna de las categorías específicas o si, por el contrario, este aumento se observa en todas las categorías propuestas.

Para realizar esta comparación, será necesario analizar el número de decretos-leyes aprobados en referencia a cada área temática en las distintas legislaturas y medir su evolución en el tiempo para ver cuáles han aumentado, cuáles han disminuido y cuáles se mantienen. Las líneas de tendencia indicarán qué temáticas son las que mayor aumento han sufrido y, como se explicó anteriormente, haciendo una progresión *ceteris paribus* a futuro, si seguirá creciendo. Es decir que, a través de este análisis, se podrá afirmar si hay determinadas temáticas sobre las que los gobiernos aprueban más decretos-leyes que antes, si hay algunas sobre las que se aprueben la misma cantidad y, finalmente, si hay otras sobre las que el gobierno paulatinamente esté dejando de regular a través de esta vía.

Asimismo, resulta interesante evaluar cuál ha sido la evolución proporcional que ha tenido cada categoría en relación al resto de decretos-leyes aprobados en esa legislatura. Por ejemplo, los decretos-leyes de organización administrativa pueden ser muchos en términos absolutos (en número) en una legislatura pero representar un porcentaje bajo en relación a todos los decretos-leyes aprobados en esa misma legislatura (5%). Por tal motivo, al realizar el análisis se tendrán en cuenta dos variables, la evolución en términos absolutos (numero de decretos-leyes aprobados) y proporcional (porcentaje que representan sobre la totalidad de los decretos-leyes aprobados en esa legislatura).

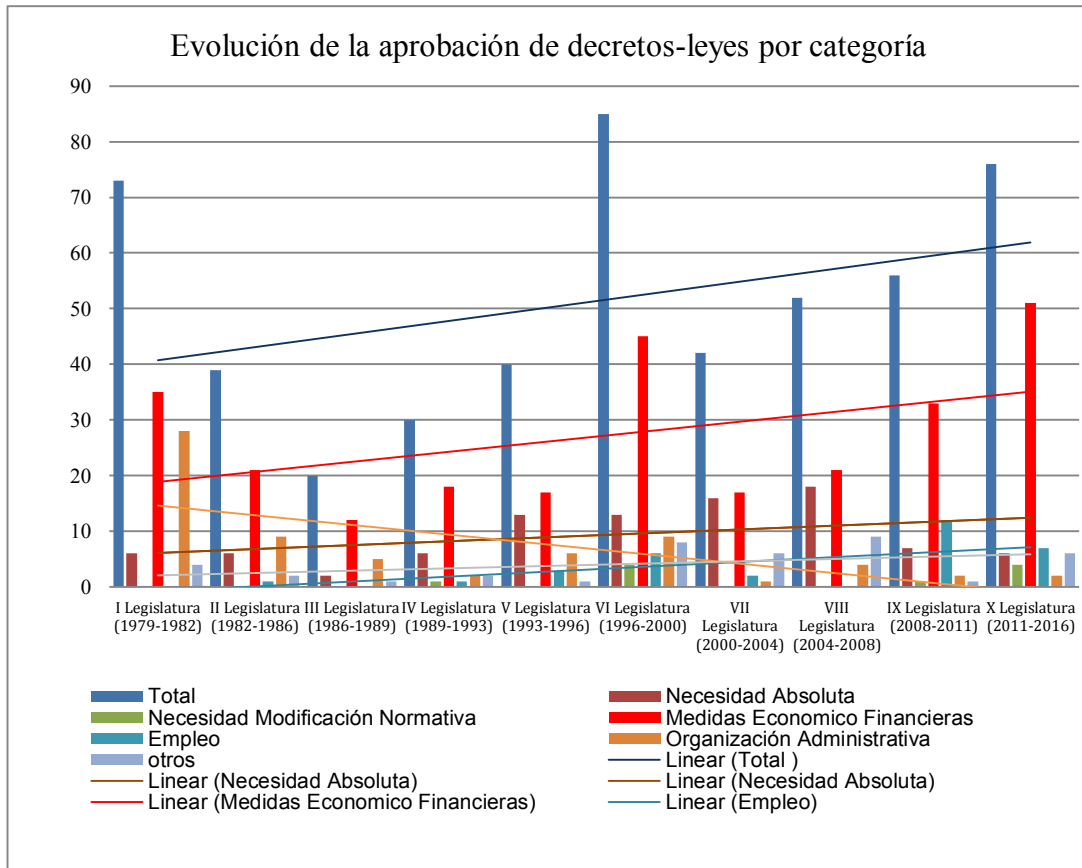


Gráfico 21: Evolución de la aprobación de decretos-leyes por categoría.

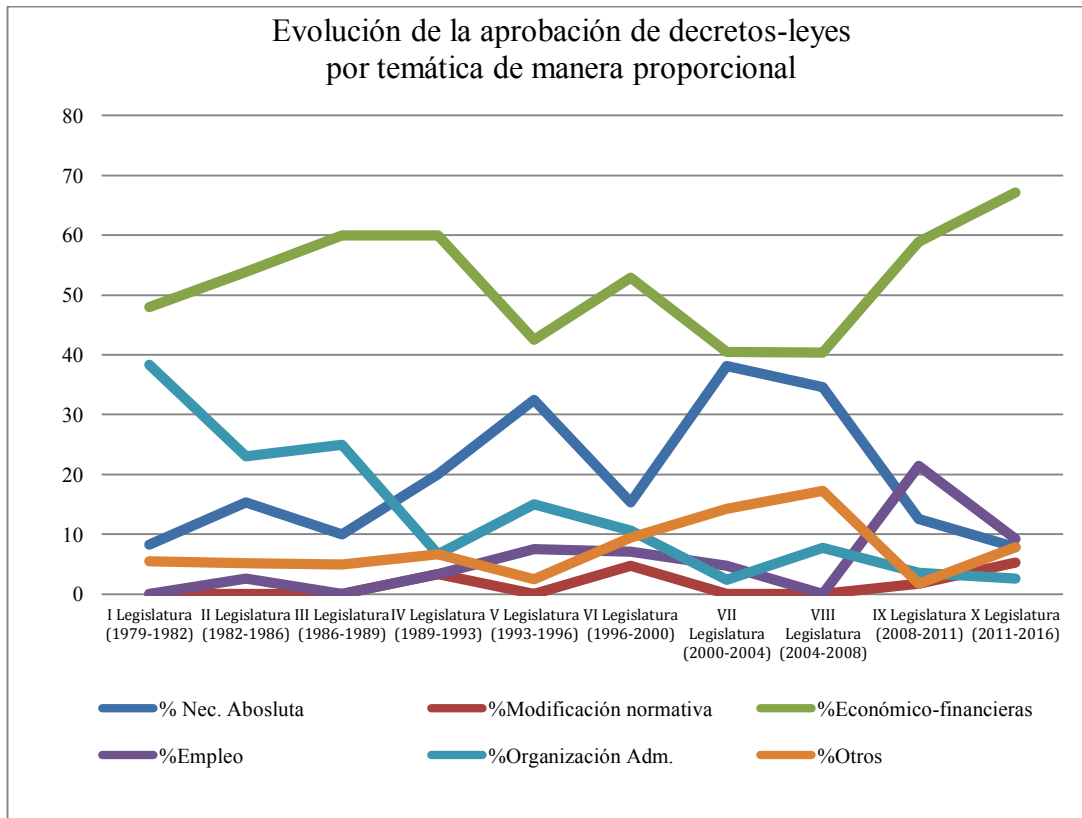


Gráfico 22: Evolución de los decretos-leyes por materias en relación a la totalidad de este tipo de normas aprobadas.

En estos dos gráficos G21 y G22 se observan las variables mencionadas, evolución del número de decretos-leyes por categoría y proporción (respecto del resto de decretos-leyes aprobados) por categoría a través de las diez legislaturas analizadas. Ahora que los datos se encuentran desagregados por temática se puede observar, a través de las líneas de tendencia, cuáles son aquellas áreas en las que el Gobierno ha ido paulatinamente aumentando el número de decretos-leyes aprobados. La línea de tendencia azul en el gráfico G21 muestra la tendencia positiva del aumento de la aprobación de decretos-leyes, que ya había sido demostrada en el apartado 1 de este capítulo, gráficos G3 a G8.

Como es difícil realizar una observación de cada una de las categorías en estos gráficos (G21 y G22), se realizará un breve análisis de cada una de ellas de manera individualizada. Para analizar la evolución nos guiaremos por los dos gráficos anteriormente explicados, el primero en el que se mostrarán los datos absolutos, es decir el número de decretos-leyes aprobados en cada legislatura sobre esa materia y, un segundo gráfico en el que lo que se tendrá en cuenta es la proporción que los decretos-leyes de esta temática representaron en esa legislatura en relación al resto de decretos-leyes aprobados.

3.2.3.1 Aprobación de decretos-leyes por razones de necesidad absoluta

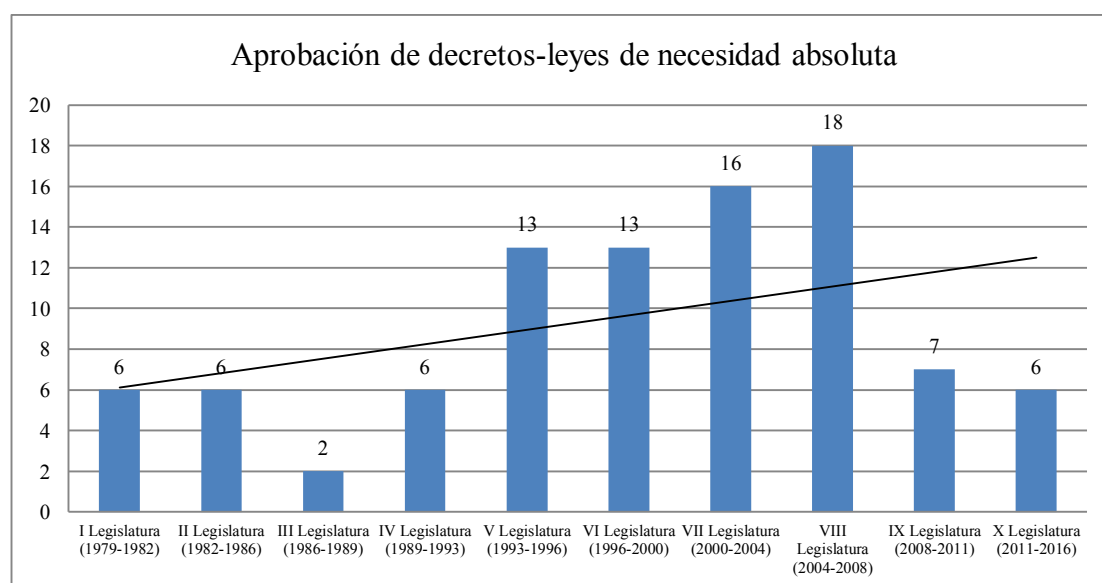


Gráfico 23: Aprobación de decretos-leyes de necesidad absoluta en valores absolutos.

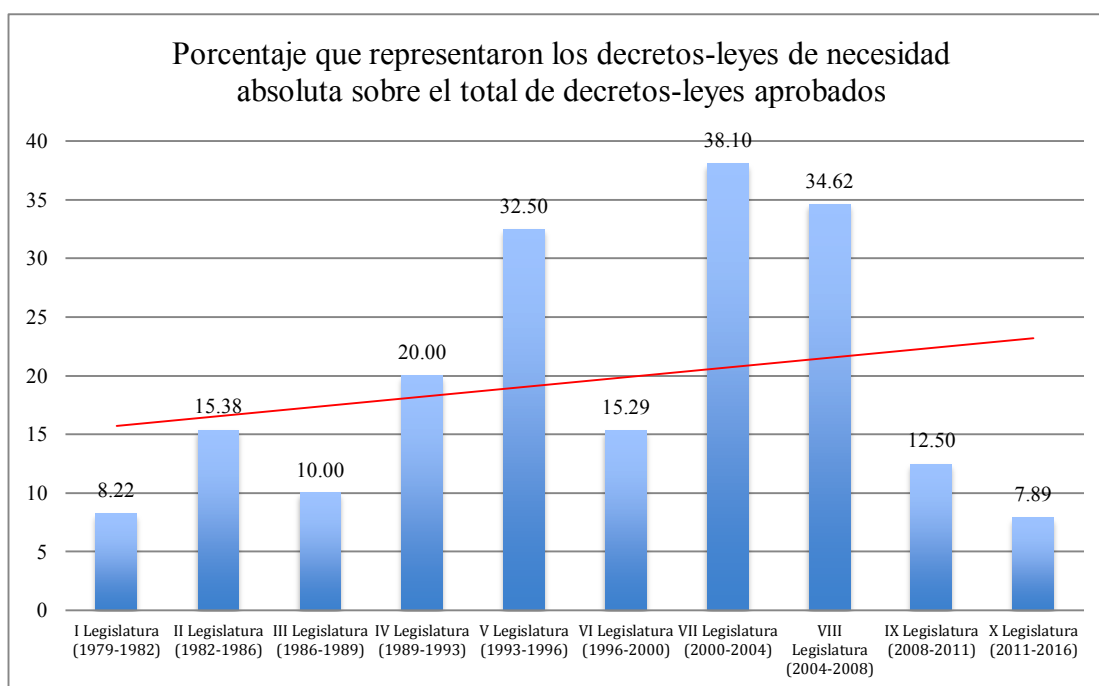


Gráfico 24: Porcentaje de decretos-leyes de necesidad absoluta aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma legislatura.

En el gráfico G23, puede observarse un primer período decreciente entre la I y la III Legislatura, a partir del cual comienza un aumento hasta la VIII Legislatura, sucediéndose de un nuevo período de descenso en la aprobación de este tipo de normas hasta la X. Por otra parte, se observa que la tendencia es positiva, lo que resulta extraño teniendo en cuenta que las situaciones de necesidad absoluta no deberían aumentar progresivamente a través del tiempo (no hay razones para pensar que existan más situaciones de emergencia objetivas en 2015 que en 1979, aunque ciertamente, al estar cedida al Gobierno la interpretación del presupuesto de hecho habilitante dependerá de las prioridades de cada gobierno, pero en el análisis aquí propuesto se realiza desde una perspectiva objetiva). En el gráfico G24, se observan dos períodos: uno de crecimiento entre la I y la V Legislatura en la que los decretos-leyes de necesidad absoluta crecen en más proporción en relación al resto de decretos-leyes y un segundo período, a partir de la VII y hasta la X, en la que cada vez representan menos en relación al resto de decretos-leyes aprobados.

Sin perjuicio de que ambos gráficos miden cosas diferentes (uno simplemente el número de decretos-leyes aprobados en esta temática y el otro la proporción que representaron en relación a los otros decretos-leyes aprobados en esa legislatura), se

puede observar que existe una coincidencia, en las tres legislaturas que más decretos-leyes se aprobaron en términos absolutos (en número), estos representaron un mayor porcentaje en relación a todos los decretos-leyes aprobados en esa legislatura. Es decir, que este aumento en la aprobación de decretos-leyes de necesidad absoluta no estuvo acompañado de un aumento generalizado en la aprobación de otros decretos-leyes.

Otra conclusión que permite sacar este gráfico es que a partir de la VII Legislatura los decretos-leyes de necesidad absoluta tienen, cada vez, un menor peso en la cantidad de decretos-leyes aprobados.

3.2.3.2 Aprobación de decretos-leyes en materia de organización administrativa

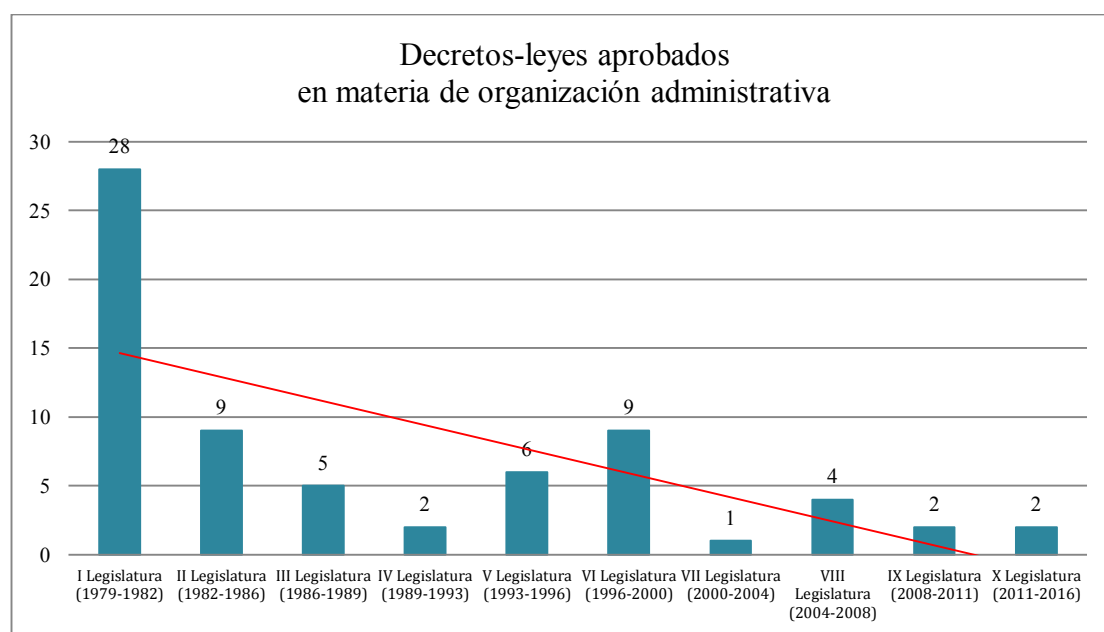


Gráfico 25: Aprobación de decretos-leyes de organización administrativa en términos absolutos.

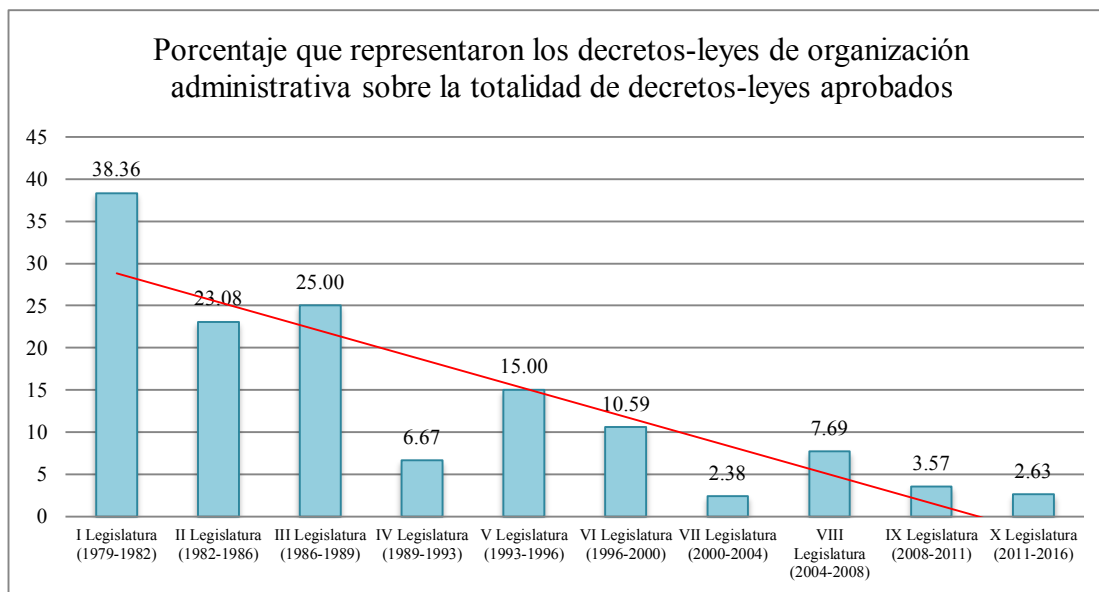


Gráfico 26: Porcentaje de decretos-leyes de organización administrativa aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma Legislatura.

Como puede observarse en G25, la línea de tendencia que se refiere a los decretos-leyes que versan sobre organización administrativa, muestra una clara tendencia negativa. Hay un pequeño incremento entre la IV y la VI Legislatura pero, en términos generales, el número de decretos-leyes aprobados en referencia a esta categoría es decreciente. Es decir que a través de las legislaturas ha existido una disminución en los decretos-leyes aprobados para hacer frente a estas situaciones, lo que resulta lógico teniendo en cuenta que en las primeras legislaturas, con el objetivo de poner en marcha la maquinaria del Estado después de la transición democrática, se aprobaron una gran cantidad de decretos-leyes y este número ha ido disminuyendo paulatinamente.

En el gráfico G26 también puede observarse que la importancia relativa que tienen este tipo de decretos-leyes en relación a todos los aprobados en cada legislatura, también es notablemente decreciente.

3.2.3.3 Aprobación de decretos-leyes por necesidad de modificación normativa

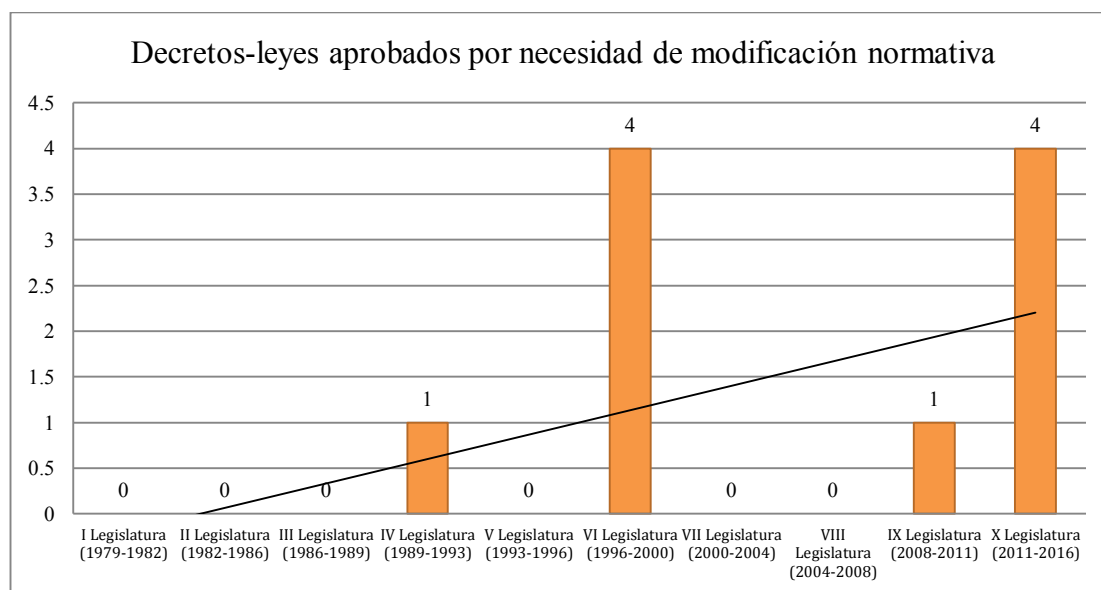


Gráfico 27: Aprobación de decretos-leyes de modificación normativa en términos absolutos.

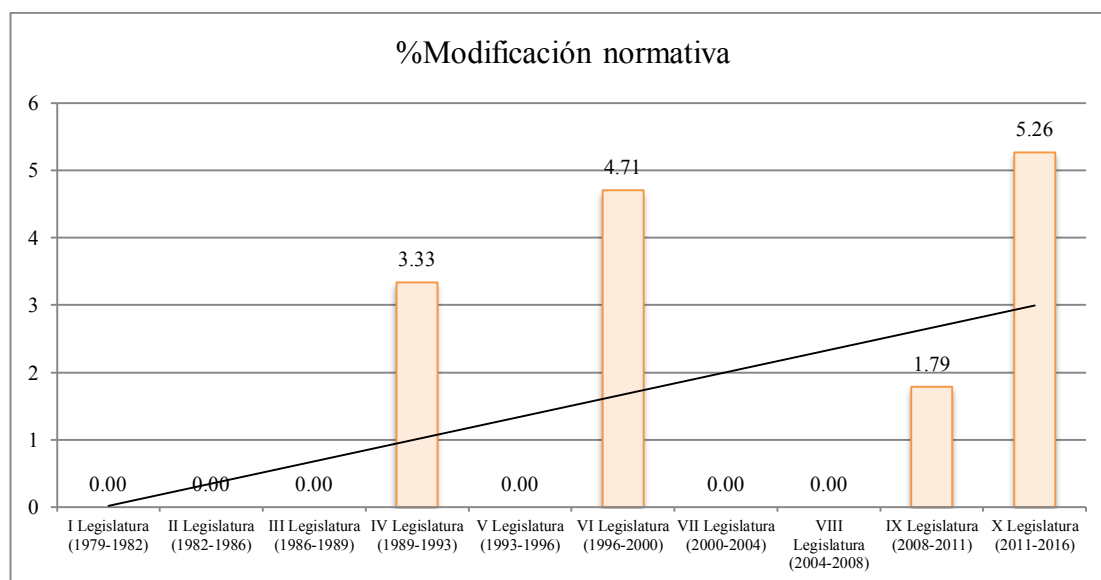


Gráfico 28: Porcentaje de decretos-leyes de modificación normativa aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma Legislatura.

En lo que refiere a la aprobación de decretos-leyes por necesidad de modificación normativa, en el gráfico G27 puede observarse que no hay una tendencia constante, sino grandes aumentos aislados (picos) que se presentan en la IV, la VI, la

IX y X Legislaturas. De todas formas, la tendencia lineal muestra que, también en esta temática, se han ido aprobando cada vez más decretos-leyes. Es necesario mencionar que son las Legislaturas VI y X en las que se han utilizado este tipo de normas de manera sustancial, en la IV y IX Legislatura sólo se ha aprobado un decreto-ley de este tipo

Como se deduce del gráfico G28, en aquellas legislaturas en las que se han aprobado normas referentes a esta categoría, no representan un porcentaje sustancial respecto del total. En la X Legislatura en la que alcanzó el porcentaje más alto, fue del 5%.

3.2.3.4 Aprobación de decretos-leyes en materia de empleo

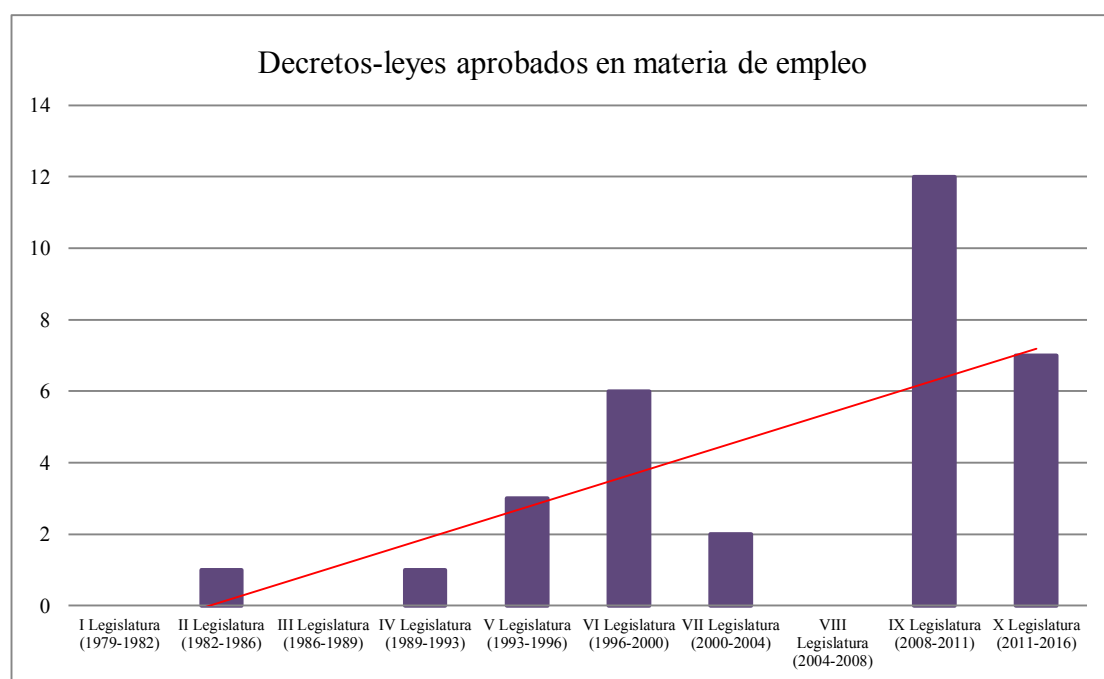


Gráfico 29: Aprobación de decretos-leyes de empleo en términos absolutos.

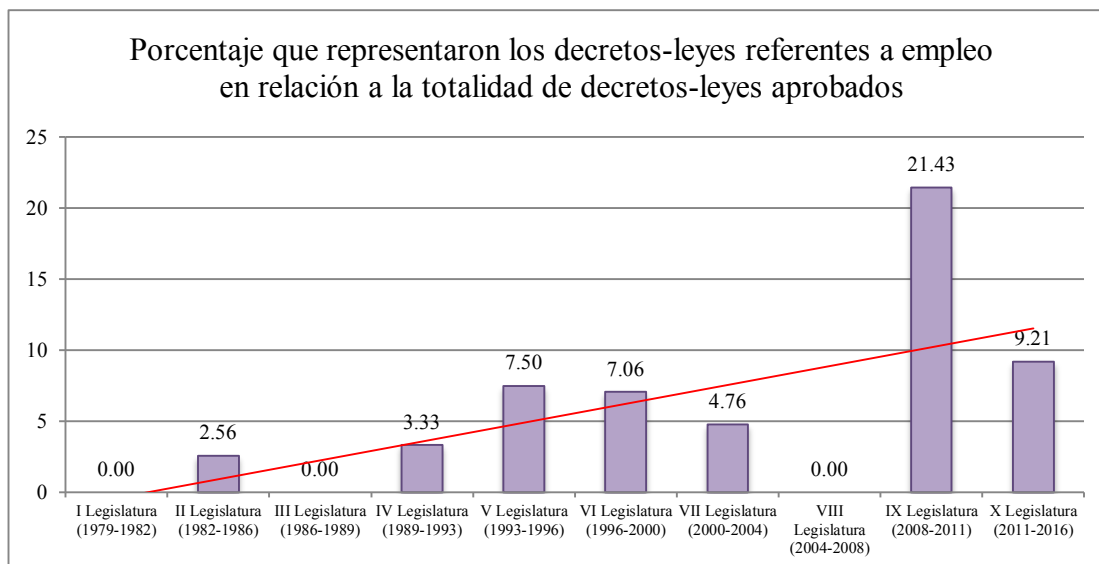


Gráfico 30: Porcentaje de decretos-leyes de empleo aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma Legislatura.

En el gráfico G29 se percibe un aumento en la aprobación de estos decretos-leyes entre a III y la VI y un máximo en la IX. La línea de tendencia muestra un aumento progresivo, lo que no resulta extraño en virtud de las tasas de desempleo existentes en España durante los últimos años.

En el gráfico G30 se observa un leve aumento de la proporcionalidad de los decretos-leyes de empleo sobre la totalidad entre la III y la V, con un descenso hasta la VIII y, tal como en G29, un pico en la IX. Es decir que en esta última legislatura, no sólo aumentó el número de decretos-leyes aprobados sino que también aumentó su proporción respecto de todos los decretos-leyes aprobados en esa legislatura, alcanzando el 21%.

Teniendo en cuenta que estos decretos-leyes se refieren a una temática muy particular, el empleo, y en la que se cuenta con un parámetro de medida oficial, la tasa de desempleo, resulta interesante analizar estos gráficos (G29 y G30) en relación desempleo existente en las distintas legislaturas. Como puede observarse, las tasas más altas de paro se registraron durante la V, la IX y la X Legislaturas (entre 1993 a 1996 y 2008 a 2016) lo que coincide con las legislaturas en las que más decretos-leyes se aprobaron en referencia a este tema. Por lo tanto, puede aseverarse parece existir una relación entre la situación social y la temática a la que refieren los decretos-leyes aprobados.

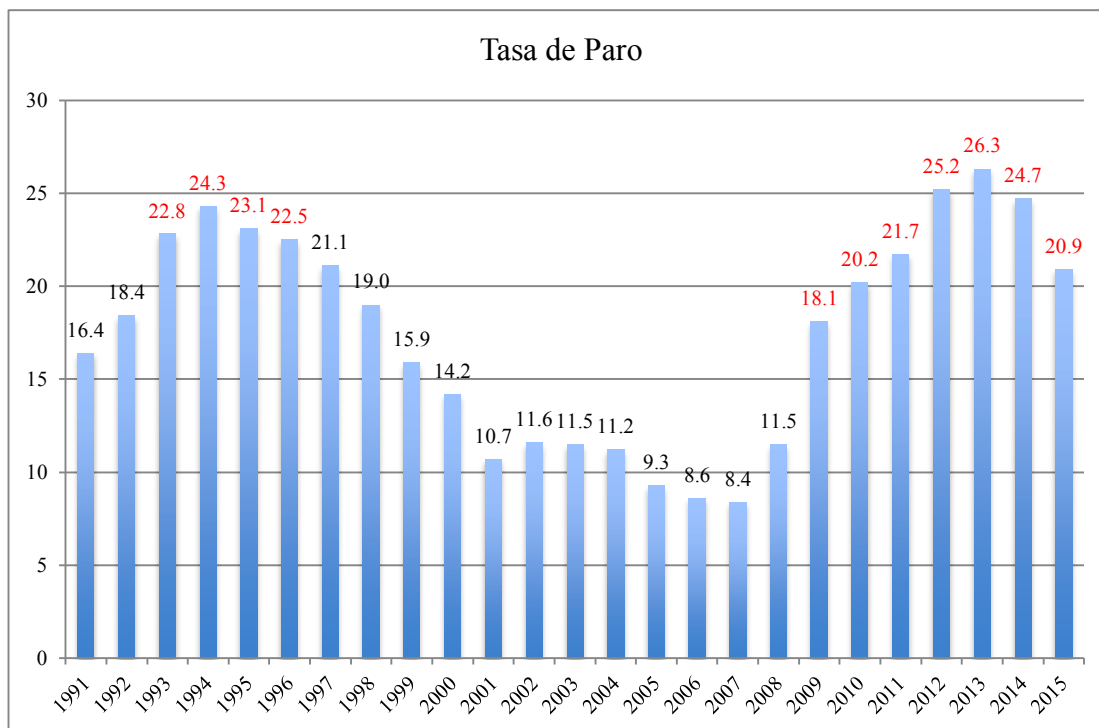


Gráfico 31: Tasa de paro en España. Fuente: Datos del Banco Mundial⁶⁷⁷.

3.2.3.5 Aprobación de decretos-leyes en materia económico-financiera

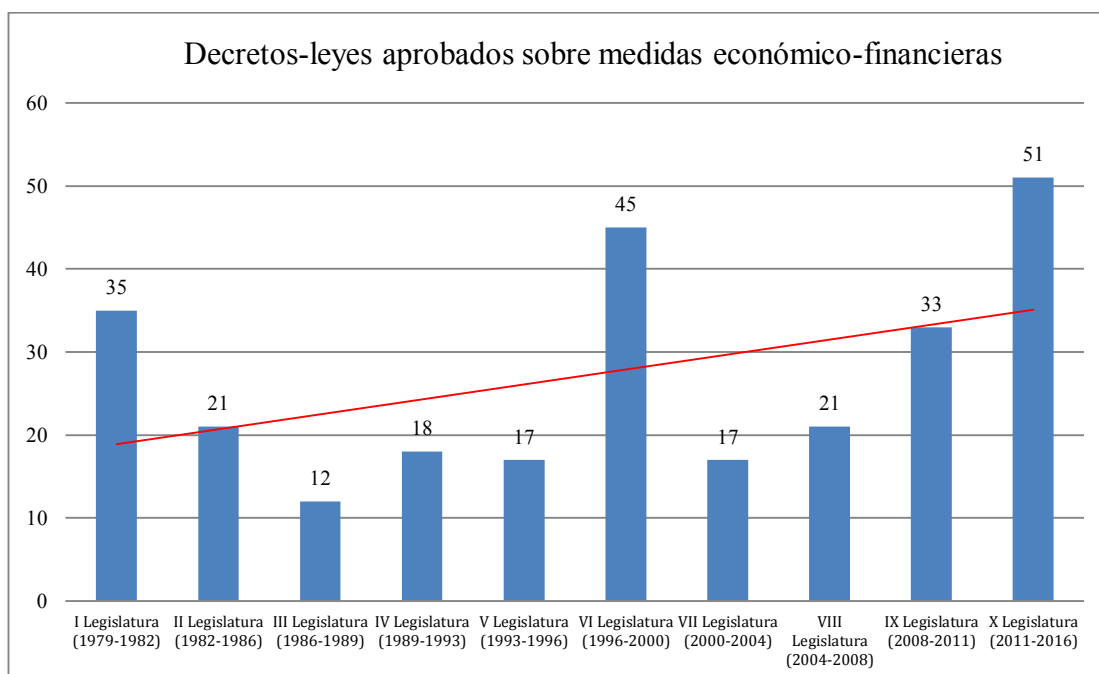


Gráfico 32: Aprobación de decretos-leyes económico-financieros en términos absolutos.

⁶⁷⁷ Fuente: <http://databank.bancomundial.org/data/> Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado Organización Internacional del Trabajo, base de datos de Indicadores principales sobre el mercado laboral).

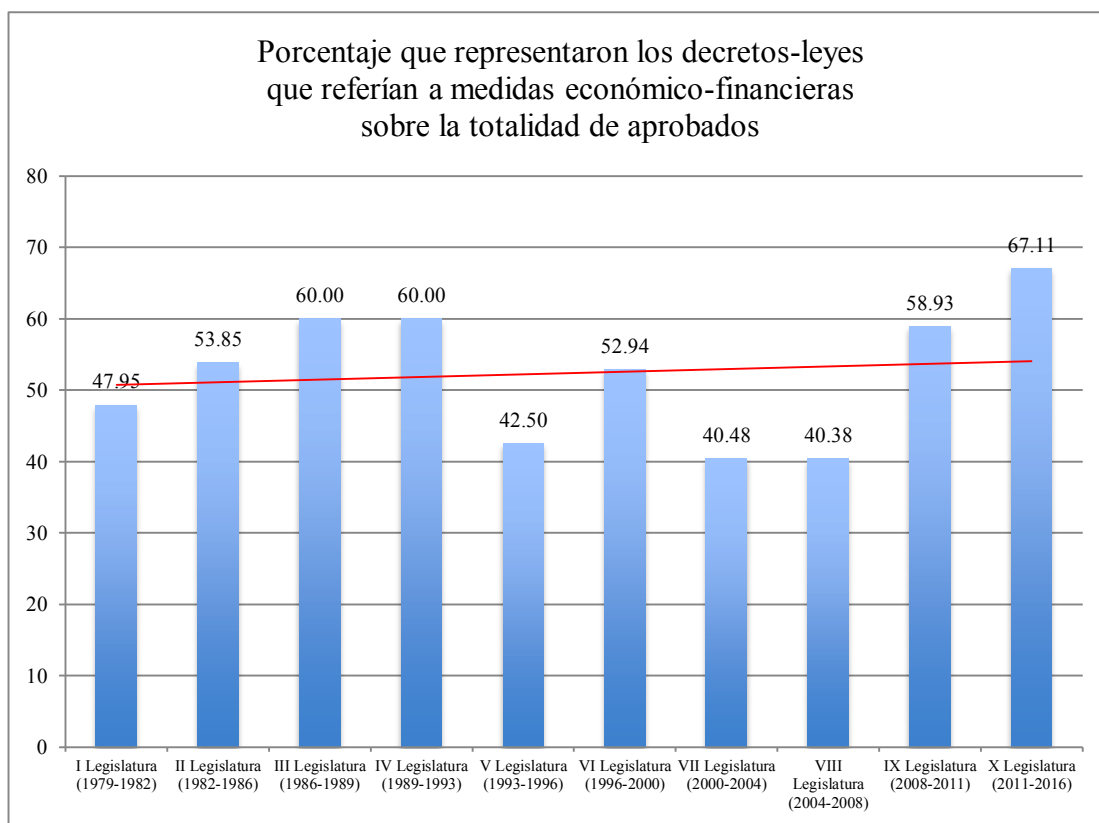


Gráfico 33: Porcentaje de decretos-leyes económico-financieros aprobados en relación al resto de decretos-leyes aprobados en la misma legislatura.

En este primer gráfico (G30) que representa los decretos-leyes que han sido aprobados en materias económico-financieras, podemos observar tres períodos: el primero decreciente entre la I y la III Legislatura, un segundo período entre la III y la VI en el que se observa un aumento en la aprobación de este tipo de normas y, posteriormente, un período con un incremento muy marcado entre la VII y la X Legislatura. Asimismo, se puede observar que la línea de tendencia también es positiva, es decir que a través de las distintas legislaturas se han ido aprobando cada vez más decretos-leyes en referencia a materias económico-financieras.

En G31 puede observarse que el porcentaje de decretos-leyes que se refieren a materias económico-financieras nunca ha bajado del 40%, alcanzando el 60% en la II y IV Legislatura y el 67% en la X Legislatura. Esto da una pauta de la importancia no sólo numérica sino relativa que tienen estos decretos-leyes. Asimismo, demuestra que en todas las legislaturas los decretos-leyes que se refieren a materias económicas siempre han sido los que mayor porcentaje han representado.

Teniendo en cuenta la marcada preponderancia de los decretos-leyes que refieren a materias económico-financieras, es probable que ello se origine en la coyuntura económica. Por lo tanto, en el próximo epígrafe analizaré si existe esta relación entre los decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera y la situación económica.

3.3 Relación entre la aprobación de decretos-leyes y la situación económica

Una vez demostrado que los Gobiernos aprueban cada vez más decretos-leyes cuantitativa y proporcionalmente respecto de otras normas (ver apartado 1 de este capítulo) y que más del 50% de ellos refieren a cuestiones económico-financieras (ver apartado 2), corresponde analizar, en un apartado diferente, la relación entre estos fenómenos y la situación económica.

A efectos de reflejar la situación económica se ha tomado como indicador el PBI per cápita español⁶⁷⁸. En el siguiente cuadro puede observarse la evolución del PBI en el período de años analizado:

⁶⁷⁸ No ha sido sencillo seleccionar una variable económica para realizar esta comparación. Se ha escogido el PBI per cápita ya que es un indicador comúnmente utilizado para estimar la riqueza económica de un país y existen algunas evidencias que muestran una relación directa entre este y la calidad de vida de sus habitantes (sin perjuicio de que este criterio en otros tipos de análisis deba ser completado con un correcto análisis de la distribución de la riqueza a través de otros indicadores económicos). Además, es un indicador universalmente utilizado, sencillo de corroborar y medible en años. Fuente: Los datos pertenecen a la Base de datos del Banco Mundial <http://databank.bancomundial.org/data/home.aspx> consultado el 21 de Septiembre de 2015.

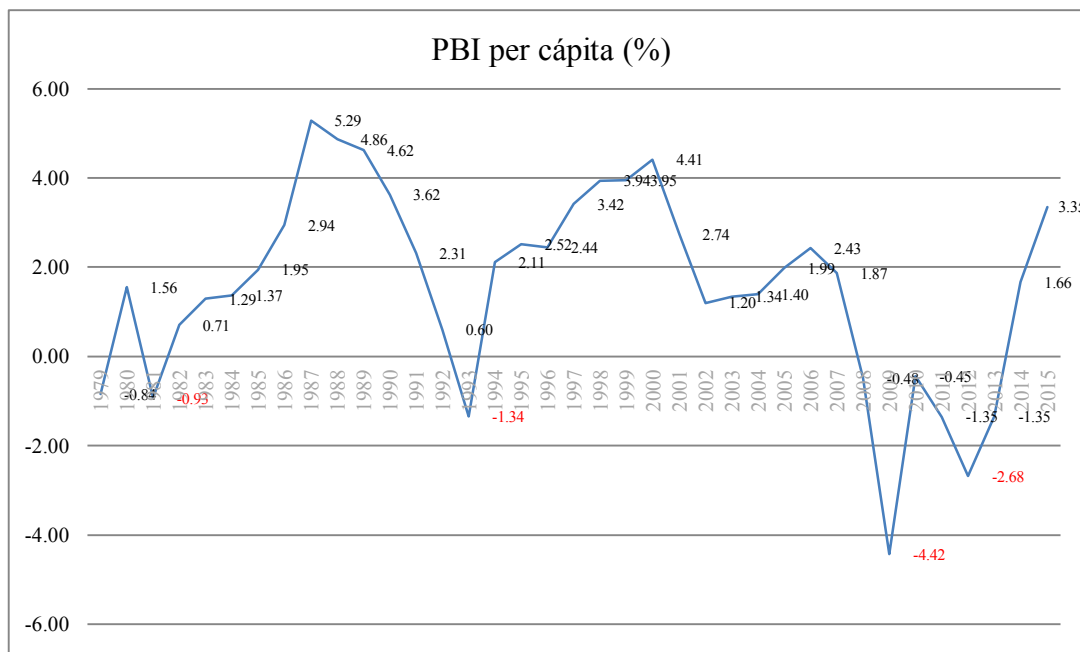


Gráfico 34: PBI per cápita en España⁶⁷⁹.

En este gráfico se pueden apreciar claramente cuatro picos negativos, el primero en 1981, el segundo en 1993, el tercero en 2009 y el cuarto en 2012.

3.3.1 Correspondencia de decretos-leyes aprobados en materia económica con la situación económica

Del breve análisis de las distintas temáticas a las que refieren los decretos-leyes (G21 a G33) realizado en el apartado 2, puede destacarse el hecho de que en todas las legislaturas el porcentaje más alto ha sido el representado por los que refieren a cuestiones económico-financieras, que en ningún caso baja del 40% y alcanza el 67% en la X Legislatura. Si bien las materias a las que refieren los decretos-leyes varía de legislatura en legislatura, estas variaciones no son sustantivas y siempre son los que refieren a materias económico-financieras los que mayor porcentaje representan. Por lo tanto, corresponde analizar si efectivamente en esas legislaturas, en las que la

⁶⁷⁹ Fuente: Base de datos del Banco Mundial <http://databank.bancomundial.org/data/home.aspx>

mayoría de los decretos-leyes refirieron a cuestiones económicas, existía una coyuntura económica que lo demandara.

Por lo tanto, en primer lugar corresponde analizar el número de decretos-leyes referentes a cuestiones económico-financieras aprobados en relación al PBI.

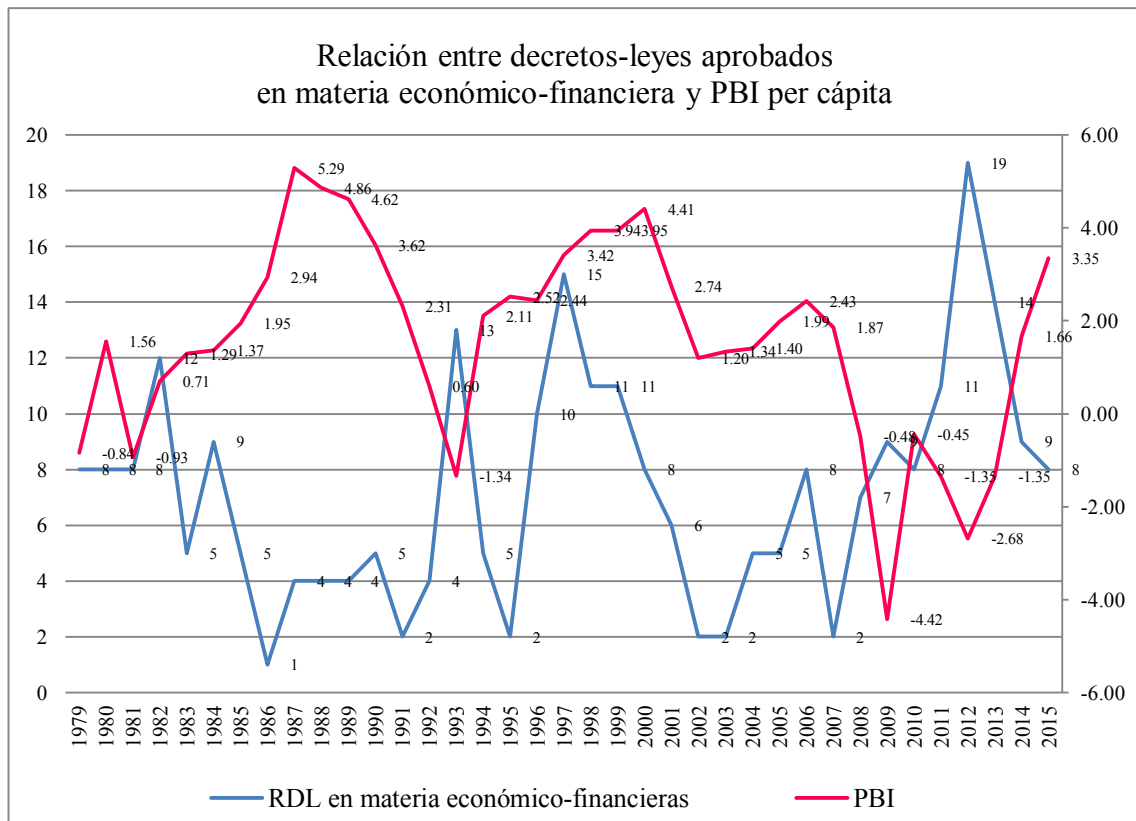


Gráfico 35: Relación entre decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera y PBI per cápita

En este gráfico (G35) puede observarse claramente que cuando el PBI (serie roja) sube, el número de decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera (serie azul) disminuye y, por el contrario, cuando el PBI baja, el número de decretos-leyes aumenta. De hecho, los cuatro años en los que el PBI llegó a sus mínimos: 1981, 1993, 2009 y 2012, coinciden con los años en que más decretos-leyes se aprobaron en materia económico-financiera. Contradice esta lógica el pico de decretos-leyes aprobados en materia económica en 1997 en el que el PBI presentaba valores relativamente altos (cabe destacar que es probablemente se deba a que muchos de ellos referían a la concesión de créditos extraordinarios).

En términos generales puede afirmarse entonces, que cuando el PBI crece los decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera disminuyen y, por el

contrario, cuando el PBI baja, el número de decretos-leyes aprobados aumenta, existiendo por lo tanto una relación entre la situación económica y la utilización de este tipo de normas.

Resulta interesante evaluar también si la proporción que estos decretos-leyes en materia económica representaban sobre el total de los aprobados está relacionada con la situación económica:

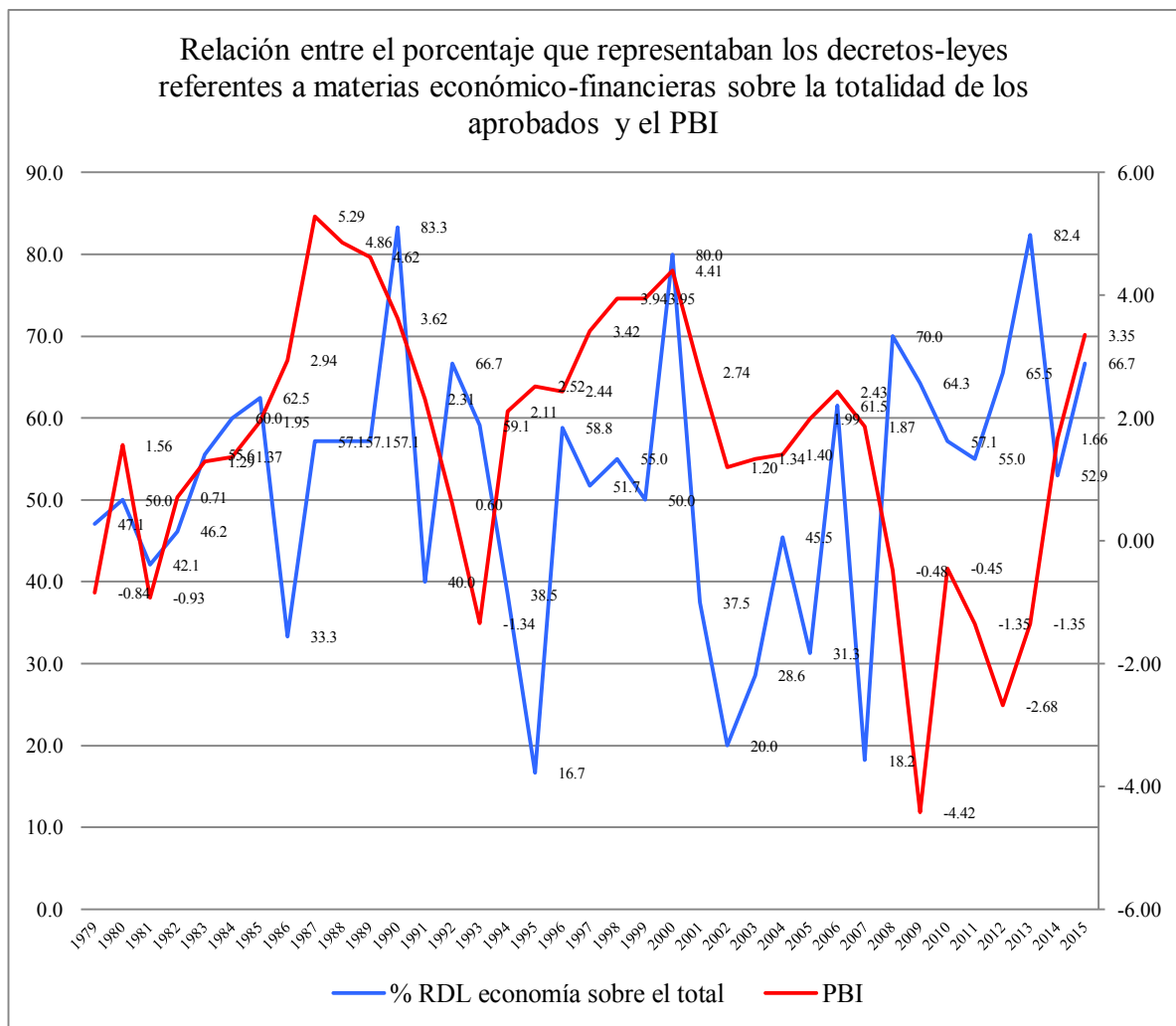


Gráfico 36: Relación entre el porcentaje que representaron los decretos-leyes aprobados en materia económico-financiera respecto de los decretos-leyes aprobados y el PBI.

Al observar este gráfico se ha de tener en cuenta que para sostener que en épocas de crisis económicas los gobiernos aprueban mas decretos-leyes en materia económica que respecto de otras materias, cuando el PBI (serie roja) suba, el

porcentaje de decretos-leyes aprobados referentes a materias económico-financieras sobre la totalidad de aprobados (serie azul) debería bajar. Pueden observarse conclusiones similares a las del G33 aunque hay más períodos en los que la relación entre aumento de PBI y disminución del porcentaje de decretos-leyes en materia económica no es tan clara. Es decir que hay años en los que la existencia de un PBI alto no repercute en una disminución el porcentaje de decretos-leyes que se aprueban en materia económico- financiera (por ejemplo, los períodos entre 1981 a 1983 y 1996 a 2000). Esto no resulta descabellado si tenemos en cuenta que, como vimos en el apartado anterior, el porcentaje de decretos-leyes en materia económica se ha mantenido siempre en entre el 40 y el 67%. Además, que haya habido crisis económica no implica que el Gobierno no haya tenido otros motivos que le impulsaran a aprobar decretos-leyes en otras áreas (necesidad absoluta, empleo, administración organizativa, etc.) que afecten la proporcionalidad de los decretos-leyes en relación a todos los decretos-leyes aprobados.

3.3.2 Correspondencia de decretos-leyes aprobados con la situación económica

Como se ha mencionado anteriormente, existe un aumento en la aprobación de decretos-leyes pero éste no se encuentra exclusivamente ocasionado por el aumento en la aprobación de aquellos que refieren a materias económicas. Por lo tanto, corresponde evaluar ahora también si existe alguna relación entre la coyuntura económica y este aumento generalizado en la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno.

Para ello, en el siguiente gráfico (G37) se comparará el PBI y el total de decretos-leyes aprobados pero sin tener en cuenta los de absoluta necesidad ya que ello desvirtuaría el presente análisis. Esto nos permitirá visualizar si en períodos de crisis económicas el número de decretos-leyes aprobados aumenta.

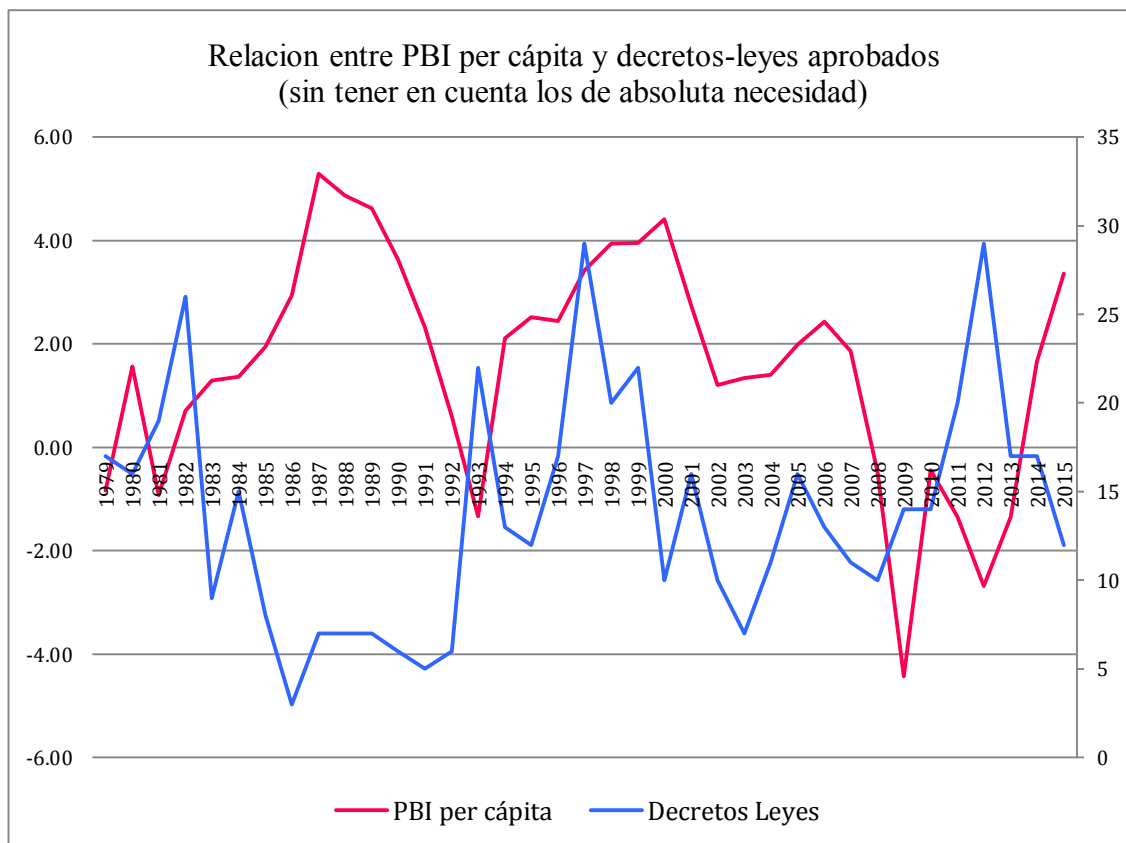


Gráfico 37: Relación Decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta los de absoluta necesidad y PBI per cápita.

Conforme puede observarse en este gráfico, los resultados son muy similares a los del anterior (G35). Siendo la serie azul el número de decretos-leyes aprobados entre 1981 y 2015 y la serie roja el PBI per cápita español, puede observarse que cuando la serie roja disminuye su valor, la azul aumenta. Lo que esto refleja es que cuando el PBI per cápita disminuye, el número de decretos-leyes que se aprueban en términos generales (sin tener en cuenta los de absoluta necesidad) aumenta. Además, cuanto mayor es la dispersión entre la serie roja y la serie azul, nos encontramos con lo que en realidad sucede es que a menor PBI mayor número de decretos-leyes aprobados. Es decir que cuanto peor es la situación económica, mayor es el número de decretos-leyes que se aprueban en todas las materias, no sólo los referentes a materias económico-financieras. Sólo podemos encontrar 3 años que contradicen la hipótesis expuesta en el 1997, 1999 y 2003.

Si bien en este gráfico se observa la relación entre PBI per cápita y decretos-leyes aprobados, tal como he mencionado en el apartado 1 de este capítulo, sería posible que el número absoluto de decretos-leyes aprobados no fuera representativo

del número de decretos-leyes aprobados en relación al resto de normas con rango de ley. Por este motivo, también corresponde evaluar si existe una relación entre la situación económica y el porcentaje que representan los decretos-leyes en las normas con rango de ley aprobadas.

3.3.3 Relación entre el porcentaje que representan los decretos-leyes en relación al resto de normas con rango de ley aprobadas y la situación económica

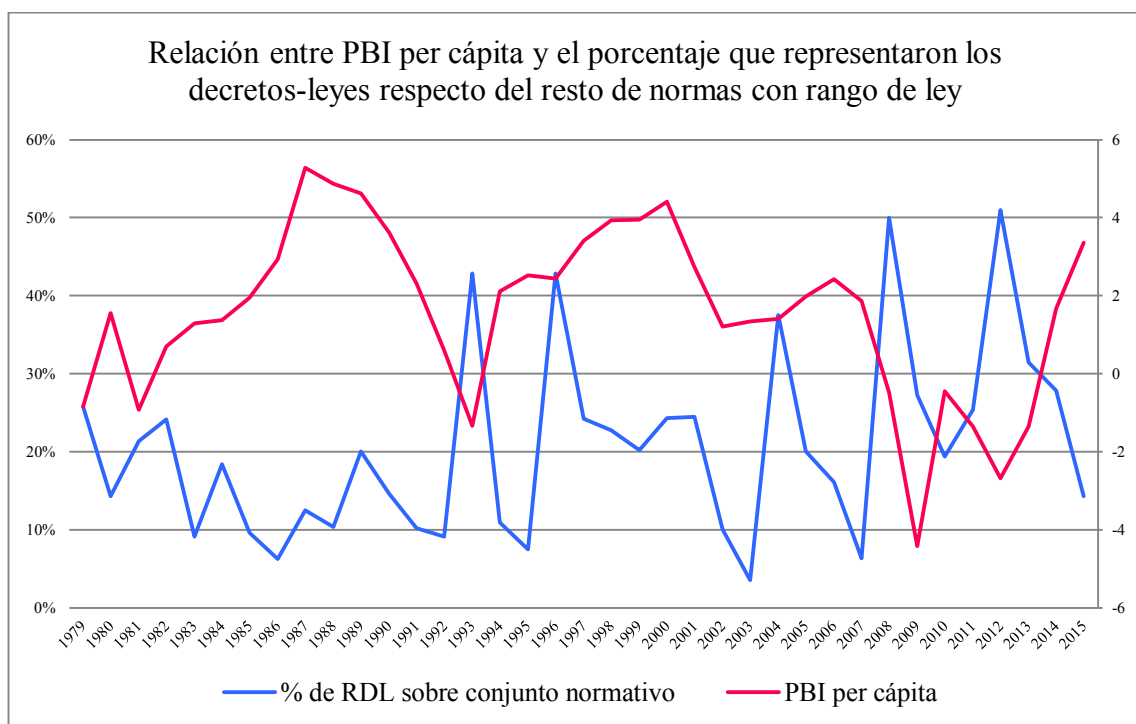


Gráfico 38: Relación entre PBI per cápita y porcentaje que representaron los decretos-leyes respecto del resto de normas con rango de ley aprobadas en el mismo año.

Este gráfico vuelve a mostrar conclusiones muy similares a G35 y G37. Claramente se observa que cuando el PBI per cápita sube, el porcentaje que representan los decretos-leyes en las normas con rango de ley aprobadas disminuye y, por el contrario, cuando el PBI per cápita baja, es decir que la situación económica empeora, el porcentaje que representan los decretos-leyes sobre el conjunto de normas con rango de ley aprobadas, se incrementa. Esto demuestra que no sólo se aprueban más decretos-leyes cuando la situación económica empeora como demuestran los

gráficos G35 y G37, sino que también queda corroborado que ante las crisis económicas los decretos-leyes aumentan en relación al resto de normas con rango de ley aprobadas. Podría afirmarse por lo tanto, que en coyunturas económicas difíciles, el decreto-ley es la herramienta a la que el Gobierno recurre para hacerle frente.

Haciendo una recapitulación de las conclusiones más relevantes de este capítulo se puede destacar que el número de decretos-leyes aprobados por legislatura y por año aumenta y que la tendencia indica que este número seguirá creciendo si no se modifican las condiciones actuales y que, además, los decretos-leyes representan cada vez un porcentaje más importante sobre las normas con rango de ley aprobadas (apartado 1).

Asimismo, ha quedado demostrado que este aumento se da en la mayoría de las categorías a las que se refieren los decretos-leyes (con la excepción de los de organización administrativa) y que el aumento de los decretos-leyes en materia de empleo y economía están relacionados con la coyuntura económica y social (apartado 2).

Por último, se ha logrado corroborar que parece existir una relación entre los decretos-leyes y la situación económica. Cuando el PBI per cápita disminuye, el número de decretos-leyes aumenta y viceversa. Esta correlación se da cuando se tiene en cuenta sólo aquellos decretos-leyes que se refieren a cuestiones económicas pero también cuando se tiene en cuenta a los decretos-leyes en su conjunto. Por otra parte, el aumento de la aprobación de decretos-leyes cuando el PBI per cápita disminuye no se debe a un aumento proporcional de aquellos que refieren a materias económico-financieras. Además, puede observarse que cuando la situación económica empeora el peso relativo que tienen los decretos-leyes en relación a otras normas con rango de ley aumenta (apartado 3).

Como se acaba de mencionar, en el apartado 1 he afirmado que hay un aumento en la aprobación de decretos-leyes y en el apartado 2 que la mayoría de los decretos-leyes que se aprueban se refieren a materias económico-financieras. Ahora bien, lo que no hay que hacer es una mala interpretación o una conjugación errónea de estas dos premisas. No estoy afirmando que el aumento generalizado se deba exclusivamente al aumento en la aprobación de decretos-leyes de materia económico-financiera. En otras palabras, no se puede atribuir el aumento generalizado de decretos-leyes al aumento en la aprobación de decretos-leyes en materia económica ya que, como hemos visto, otras categorías también presentaban tendencias crecientes.

Si el número de decretos-leyes aumenta y esto no se debe exclusivamente al aumento en los de materia económico-financiera ya que todas las categorías presentan tendencias crecientes (con la excepción de los de organización administrativa), puede afirmarse que lo que existe es un aumento generalizado en la aprobación de decretos-leyes en todas las temáticas lo que refleja una flexibilización de los parámetros de interpretación de la “necesidad y urgencia”.

Frente a este probado aumento en la aprobación de los decretos-leyes una de las preguntas que surge es ¿por qué hay un aumento en la aprobación de este tipo de normas? Una respuesta a este interrogante, siendo una de las teorías que se sostiene en el presente trabajo, es que este aumento en la aprobación de decretos-leyes está originado en la progresiva flexibilización de los límites e interpretación de la situación de *extraordinaria y urgente necesidad* establecida en el art. 86 CE por parte del Gobierno pero también por aquellos encargados de su control posterior: el Tribunal Constitucional y el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, en lo que respecta exclusivamente a la motivación del Gobierno para aprobarlos, otra de las hipótesis que podría surgir es que el Gobierno se decanta por la vía del decreto-ley, por no contar con la debida mayoría en el Parlamento para aprobarlo por el procedimiento legislativo. Por este motivo, en el próximo capítulo evaluaremos la relación entre mayorías parlamentaria y aprobación de decretos-leyes, para confirmar o desmentir esta hipótesis.

CAPÍTULO 4. El dilema de las mayorías.

Como se ha puesto de manifiesto en el capítulo 3, existe un aumento claro y progresivo en la utilización por parte del Gobierno de la vía del decreto-ley para sacar adelante determinadas normas. Teniendo en cuenta que este aumento no está relacionado con un correlativo aumento de las situaciones de urgencia, corresponde comenzar a evaluar cuáles pueden ser las razones que llevan al Gobierno a optar por esta vía cada vez con mayor asiduidad.

Una de las cuestiones sorprendentes en la evolución de la aprobación de las normas de urgencia es que el número de decretos-leyes aprobados no parece disminuir en los Gobiernos que cuentan con mayorías parlamentarias, sobretodo si se tiene en cuenta lo sucedido en la X Legislatura. Hasta ahora se han sostenido dos posicionamientos encontrados a este respecto.

Por una parte, existe una posición que sostiene que el Gobierno se decanta por esta vía porque no puede impulsar las normas que considera convenientes a través del procedimiento legislativo por no contar con las mayorías necesarias en el Parlamento. Es decir que si contara con dichas mayorías, sería su partido quien impulsara la norma y no necesitaría recurrir al decreto-ley. De este modo, al tener mayorías parlamentarias el Gobierno no necesitaría recurrir a una vía excepcional para sacar adelante las normas que cree convenientes. Por el contrario, en aquellas Legislaturas en las que el Gobierno no cuenta con mayorías parlamentarias recurriría con más asiduidad al decreto-ley para poder hacerlo. Según este razonamiento, en los gobiernos con mayorías amplias el número de decretos-leyes disminuiría y aumentaría en los gobiernos más “débiles”. Esta es la posición que mantiene Santolaya Machetti, quien afirma que, en los ordenamientos españoles e italianos el uso continuado de esta herramienta convierte los decretos-leyes, que suponen el máximo poder gubernamental, en una “maquinaria para lograr acuerdos asamblearios” ya que el Gobierno recurre a esta vía para compensar su propia debilidad dado que le permite una amplia negociación con la oposición teniendo en cuenta que el texto de la norma ya esta produciendo efectos y que lo haría con menos frecuencia si contase con las mayorías parlamentarias suficientes. Por lo tanto, el decreto-ley sería una herramienta

de los Gobiernos débiles y no de los fuertes⁶⁸⁰.

Por otra parte, el hecho de que en algunas legislaturas en las que el Gobierno tenía mayoría parlamentaria se hayan observado altos números de aprobación de decretos-leyes ha generado que algunos autores sostengan que el número de escaños que el partido político del Gobierno posee en el Congreso de los Diputados no está relacionado con el número de decretos-leyes que se aprueban durante una legislatura. En este sentido se puede citar a Carmona Contreras cuando afirma que

“debe apuntarse que la circunstancia de que el Gobierno cuente con una sólida mayoría absoluta de apoyo en las Cámaras no ha funcionado como criterio desincentivador de cara al recurso del decreto-ley. Antes bien a la luz de las cifras concurrentes, cabe afirmar que tan esencial variable política muestra una influencia nula a la hora de acudir al canal parlamentario de producción legislativa, con lo que ello implica en términos de desplazamiento de la lógica pluralista (que es propia del Parlamento) a favor de la mayoritaria (precisamente la que caracteriza al Gobierno)”⁶⁸¹.

La tesis sostenida en este trabajo concuerda con la citada autora, afirmando que los escaños que obtiene el partido mayoritario en el Congreso de los Diputados no repercuten en modo alguno en la cantidad de decretos-leyes que aprueba el Gobierno. Se han hecho afirmaciones en uno y otro sentido y existen varios artículos que analizan determinadas legislaturas⁶⁸² pero no existen hasta ahora estudios que analicen el número de decretos-leyes aprobados en relación a las mayorías obtenidas en cada legislatura desde la transición a la democracia hasta la actualidad. Por lo tanto, para poder analizar cuál de estos posicionamientos es correcto, corresponde evaluar la cantidad de decretos-leyes que han sido aprobados en cada una de las legislaturas y su relación con los escaños obtenidos por los partidos políticos que lograron formar Gobierno. Es este el análisis que se realizará en el presente capítulo en el que se intentará averiguar si la existencia de mayorías parlamentarias tiene alguna relación con el número de decretos-leyes que un gobierno aprueba.

⁶⁸⁰ SANTOLAYA MACHETTI, P., “El régimen Constitucional de los Decretos Leyes”, *op. cit.*, p. 24 y 25.

⁶⁸¹ CARMONA CONTRERAS, A. M., “El Decreto Ley en tiempos de crisis”, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁸² Ver *Ibid.* p. 12 y ss.; DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., “Crisis Económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular los decretos-leyes nacionales y autonómicos”, en: *Estudios de Deusto*, Vol 61/2, Bilbao, Julio-Diciembre 2013, pp. 69-80.; DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, A., “Gobierno de la Crisis. Uso y abuso del Decreto-ley”, en: *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº. 24, 2011, pp. 137-178; GOMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley versus Ley Parlamentaria: Notas sobre el uso de la Legislación de Urgencia”, en: *Eunomia Revista en Cultura de la Legalidad*, número 4, marzo-agosto 2013, pp. 102-117.

En el capítulo 1 se analizó la disrupción que generaron las normas de urgencia en la clásica división de poderes y la interferencia de la aparición del Estado de partidos, que fundamentan la necesidad de analizar el rol que desempeñan las mayorías en la actual configuración de las relaciones de poder político. Los decretos-leyes, más allá de todas las aclaraciones que se han realizado con anterioridad, merecen especial atención por ser normas con rango de ley que regulan y limitan los derechos y obligaciones de todos los españoles pero también porque, como bien afirma Asunción de la Iglesia Chamorro, “los órganos por los que el Derecho se produce, es decir, que legisle el Gobierno o el Parlamento, con sus respectivos procedimientos de adopción, conciernen y comprometen el modo en el que el poder político se ejerce, y reflejan la realidad del sistema político”⁶⁸³.

Como se ha mencionado en el capítulo 1, el análisis de los decretos-leyes como un instrumento de quiebre de una rígida división de poderes, carece de sentido en los Estados contemporáneos. Actualmente, el sistema de gobierno parlamentario español ha de ser entendido como un modelo de colaboración entre poderes antes que un sistema rígido de división de poderes. Y yendo mas allá, sin perjuicio de este modelo de colaboración, cabe analizar la importancia de la conformación de mayorías y la disciplina partidaria para poder comprender el complejo entramado de poder que se encuentra detrás de la adopción de decisiones.

Otra de las cuestiones que complementa este análisis de mayorías y que resulta imprescindible al analizar el comportamiento de los partidos políticos y las mayorías parlamentarias es el voto en “bloque”, la disciplina del voto partidaria. Si bien el art. 67 CE establece que “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo” y en el artículo 79 afirma que “el voto de senadores y diputados es personal e indelegable”, en España los miembros de los partidos políticos están sometidos a la disciplina de voto. De hecho, los partidos políticos han agregado penalizaciones en sus reglamentos a quienes no lo respeten⁶⁸⁴. Esto nos permite inducir que cuando Gobierno y mayoría parlamentaria respondan al mismo partido

⁶⁸³ DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., “Crisis económica y expansión..”, *op. cit.*, p. 69.

⁶⁸⁴ Los arts. 33 y 34 del Reglamento del Partido Socialista y Obrero Español (PSOE) establecen que “El Comité director podrá sancionar la emisión del voto contrario a la orientación acordada por el Grupo, cuando esta se haya realizado de forma voluntaria y haya sido manifestada explícitamente, sin perjuicio del mecanismo disciplinario previsto en los estatutos federales del PSOE”. Cabe mencionar que si bien el Partido Popular no lo tiene contemplado en su reglamento, opera del mismo modo. En otros grupos como la Izquierda Plural, CiU, PNV o UPyD, tampoco existen reglas escritas pero al tener generalmente menos escaños suelen tener menos inconvenientes en acordar a unidad de voto.

político, no cabrán dudas que, en la mayoría de los casos, todos los diputados y diputadas votarán del mismo modo.

El actual sistema de partidos tiene un gran impacto en la función de control parlamentario sobre el Gobierno. En lo que atañe a la temática de este capítulo, si el Gobierno cuenta con mayoría parlamentaria puede influir en el impulso de la vía legislativa a través de su propio partido en el Parlamento, pero sobre todo implica que la legitimidad del control de los decretos-leyes en sede parlamentaria estará condicionada por el margen de participación que se le otorgue a las minorías, ya que su convalidación esta prácticamente asegurada. Es por estas razones que el presente análisis no debe atenerse a un análisis estricto en términos de división de poderes sino en lo que actualmente se conoce como el “Estado de partidos” en el que lo que delimita las relaciones entre los distintos órganos constitucionales son las mayorías existentes y las relaciones entre los partidos políticos. Es decir, que el análisis de la aprobación y control de los decretos-leyes ha de trasladarse de la confrontación entre poder legislativo y poder ejecutivo a un análisis que se complemente con el análisis de la confrontación mayoría – minorías, y el margen de intervención que tengan estas últimas sobre la aprobación de la norma.

En palabras de Rosario Tur Ausina,

“ creemos adecuado reconocer (...) la existencia de un poder propio, perfectamente legitimado por el texto constitucional, en la emisión de Decretos Ley; si bien sobre la base de concebir la potestad legisladora del ejecutivo como inserta, no ya tanto en el fenómeno de la colaboración de poderes distintos e independientes – formados por distintos sujetos que se mantendrían en planos ajenos -, sino en una palpable “identidad” de una parte importante de los protagonistas políticos concretados en los partidos mayoritarios que ocupan los dos poderes nucleares de todo estado y que obligan a reinterpretar el clásico funcionamiento de los poderes (...)”⁶⁸⁵.

Por lo expuesto, la existencia de mayorías o la falta de ellas podría influir en el número de decretos-leyes que se aprueban durante una legislatura. La relación entre estas dos variables y su impacto en la aprobación de decretos-leyes será el tema central de este capítulo.

⁶⁸⁵ TUR AUSINA, R., “La participación de la oposición en el control de los Decretos Leyes”, en: *Cuadernos de Derecho Público*, número 8, 1999, p. 5.

4.1 Análisis de la relación entre decretos-leyes aprobados y escaños obtenidos en el Congreso por el partido político mayoritario

Para comenzar el análisis propuesto corresponde, en primer lugar, analizar el número de decretos-leyes aprobados en relación al número de escaños obtenidos en cada una de las legislaturas. Cabe destacar que el análisis que aquí se realiza es completamente apolítico ya que lo que se intenta es una comprensión genérica de la utilización por parte del Gobierno de este instrumento y no un análisis político de las tendencias participativas o autoritarias de los partidos mayoritarios en España⁶⁸⁶, por lo que se evitará hacer referencia a los partidos políticos que apoyaban al Gobierno en cada una de las legislaturas. También cabe mencionar que en este capítulo se toma como punto de referencia las legislaturas y no los años ya que lo que se evalúa es la intención política del Gobierno o del partido mayoritario y hacerlo por años desvirtuaría dicho análisis.

Para comenzar con dicho análisis, la siguiente tabla, presenta los escaños obtenidos por el partido mayoritario en cada una de las legislaturas⁶⁸⁷ y el número de decretos-leyes aprobados en la misma.

| Legislatura | I (1979- 1982) | II (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000 - 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|--------------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| DL aprobados | 73 | 40 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 73 |
| Escaños de la mayoría | 168 | 177 | 163 | 155 | 138 | 146 | 183 | 164 | 152 | 170 |

Tabla 1: Escaños partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados.

Como puede observarse, las Legislaturas I, II, VII, VIII y X son las que presentan el mayor número de escaños obtenidos por el partido político mayoritario (y teniendo en cuenta que el total de escaños en el Congreso de los Diputados es de 350, la Legislaturas II y VII son las que hubiesen presentado mayorías absolutas si, como

⁶⁸⁶ Sin perjuicio de que este trabajo pueda servir posteriormente para dicho análisis.

⁶⁸⁷ Datos extraídos de la pagina web de la Junta Electoral Central <http://www.juntaelectoralcentral.es>

se verá mas adelante, no se contemplara la existencia de los grupos parlamentarios)⁶⁸⁸.

Si fuese cierto que el número de escaños obtenidos por el partido político mayoritario y el número de decretos-leyes aprobados estuviesen relacionados, porque el Gobierno aprobara normas a través de esta vía excepcional debido a la imposibilidad de hacerlo a través de la vía legislativa ordinaria, el número de decretos-leyes aprobados en las legislaturas con menos escaños debería ser mayor que en las otras legislaturas. Sin embargo, como puede observarse esto no sucede. En las Legislaturas III, IV y V (que son de las legislaturas en las que el partido mayoritario obtuvo menos escaños) se aprobaron menos decretos-leyes (o la misma cantidad en el caso de la V) que en las Legislaturas I, II, VII, VIII y X en las que el partido político del Gobierno había obtenido mayor número de escaños. De hecho, las tres legislaturas con menos decretos-leyes aprobados (la III, IV y V), son las Legislaturas sexta, séptima y octava en términos de mayor número de escaños. Es decir que, por lo que se deduce de esta tabla, no podría afirmarse que a menor número de escaños del partido mayor el número de decretos-leyes aprobados.

Sin perjuicio de esta primera aproximación, del mismo modo que se explicó en el capítulo 3, el tener en cuenta la totalidad de los decretos-leyes aprobados podría desvirtuar las conclusiones obtenidas porque sí que existen situaciones en las que el Gobierno ha de recurrir a los decretos-leyes por cuestiones de fuerza mayor. Por este motivo, para realizar un análisis en el que se refleje si la utilización “discrecional” de los decretos-leyes por parte del Gobierno está relacionada con el número de escaños que su partido posee en el Congreso de los Diputados, corresponde no tener en cuenta aquellos que han sido aprobados por necesidad absoluta. Detrayendo dichos decretos-leyes obtenemos la siguiente tabla:

| Legislatura | I (1979- 1982) | III 1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|------------------------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| DL sin contemplar los de nec. abs. | 667 | 33 | 18 | 24 | 27 | 72 | 28 | 34 | 49 | 66 |
| Escaños de la mayoría | 168 | 177 | 163 | 155 | 138 | 146 | 183 | 164 | 152 | 170 |

Tabla 2: Escaños obtenidos por el partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados sin tomar en consideración aquellos aprobados por razones de necesidad absoluta.

⁶⁸⁸ Solo se hará mención y análisis de las mayorías en el Congreso de los Diputados ya que de conformidad con lo dispuesto en el art. 86.2 CE es exclusivamente el Congreso ante quien los decretos-leyes deben ser sometidos a debate y votación, y es quien habrá de pronunciarse expresamente dentro del plazo de 30 días sobre su convalidación o derogación.

Una vez que se han detraído aquellos decretos-leyes que han sido aprobados por motivos que excedían la discrecionalidad del Gobierno, los resultados y las conclusiones no varían demasiado. La III, IV y V Legislatura siguen presentando un menor número de decretos-leyes que la I, II VII, VIII y X que son las cinco legislaturas en las que el partido político del Gobierno tenía el mayor número de escaños en el Congreso de los Diputados.

Por otra parte, también llama la atención que, en la V Legislatura, en la que el número de escaños obtenidos por la mayoría es el menor de todas las legislaturas, es la tercera con menos decretos-leyes aprobados. Asimismo, la III Legislatura es en la que menos decretos-leyes se aprobaron y es la cuarta con menos escaños.

Estos datos demostrarían que no hay una correlación directa entre el número de escaños obtenidos por el partido político del Gobierno y el número de decretos-leyes aprobados por el Gobierno, es decir que el poder ejecutivo no utiliza esta vía excepcional por falta de mayorías en el Congreso de los Diputados sino por otras razones.

Sin embargo, el analizar los resultados sólo por las posiciones en las que se sitúan ordinalmente, ya sea por número de escaños o por decretos-leyes aprobados, puede desvirtuar las conclusiones ya que el análisis resulta impreciso porque no refleja la proporcionalidad entre decretos-leyes y escaños del partido mayoritario. Por tal motivo, para obtener la proporcionalidad que existe entre los decretos-leyes aprobados y el número de escaños del partido político mayoritario se dividirá el número de decretos-leyes sobre escaños para obtener un índice. Cuanto menor sea este índice menor será el número de decretos-leyes que ese partido haya aprobado en relación al número de escaños.

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) | Media |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|-------|
| DL sin los de nec. abs. | 67 | 33 | 18 | 24 | 27 | 72 | 28 | 34 | 49 | 66 | 41,8 |
| Escaños de la mayoría | 168 | 177 | 163 | 155 | 138 | 146 | 183 | 164 | 152 | 170 | |
| DL sobre escaños sin los de nec. abs. | 0,399 | 0,186 | 0,110 | 0,155 | 0,196 | 0,493 | 0,153 | 0,207 | 0,322 | 0,388 | 0,261 |

Tabla 3: Escaños obtenidos por el partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados sin tomar en consideración aquellos aprobados por razones de necesidad absoluta y proporcionalidad entre ambos datos.

A partir de este análisis surgen algunos resultados que podrían dar por tierra con la hipótesis sostenida en este trabajo ya que de esta tabla se puede concluir que efectivamente durante la II, VII y VIII Legislaturas, en las que el partido político mayoritario contaba con un alto número de escaños en el Congreso, se aprobaron menos decretos-leyes que la media. Esto podría indicar que la existencia de mayorías en el Congreso de Diputados sí está relacionado con el número de decretos-leyes que el Gobierno impulsa. Sin embargo, también puede observarse que la tercera Legislatura con más escaños del partido político mayoritario, la X, es la tercera con mayor porcentaje de decretos-leyes aprobados y, por otra parte, la cuarta legislatura con más escaños, la I, es la segunda en porcentaje de decretos-leyes aprobados. Además, las Legislaturas III, IV y V, que contaban un número de escaños mucho menor, presentan valores más bajos en la aprobación de decretos-leyes.

Esto demuestra que extraer conclusiones generales del análisis de dos legislaturas aisladas resultaría limitado para concluir premisas genéricas. En términos estadísticos el análisis de estos datos sin tener en cuenta el comportamiento periódico de todas las variables podría llevarnos a conclusiones equívocas por la existencia de “relaciones espurias” entre las variables analizadas. Por lo tanto, corresponde analizar la evolución en las distintas Legislaturas de los decretos-leyes impulsados por el Gobierno sin tener en cuenta los de absoluta necesidad y su relación con la cantidad de escaños que poseía el partido mayoritario.

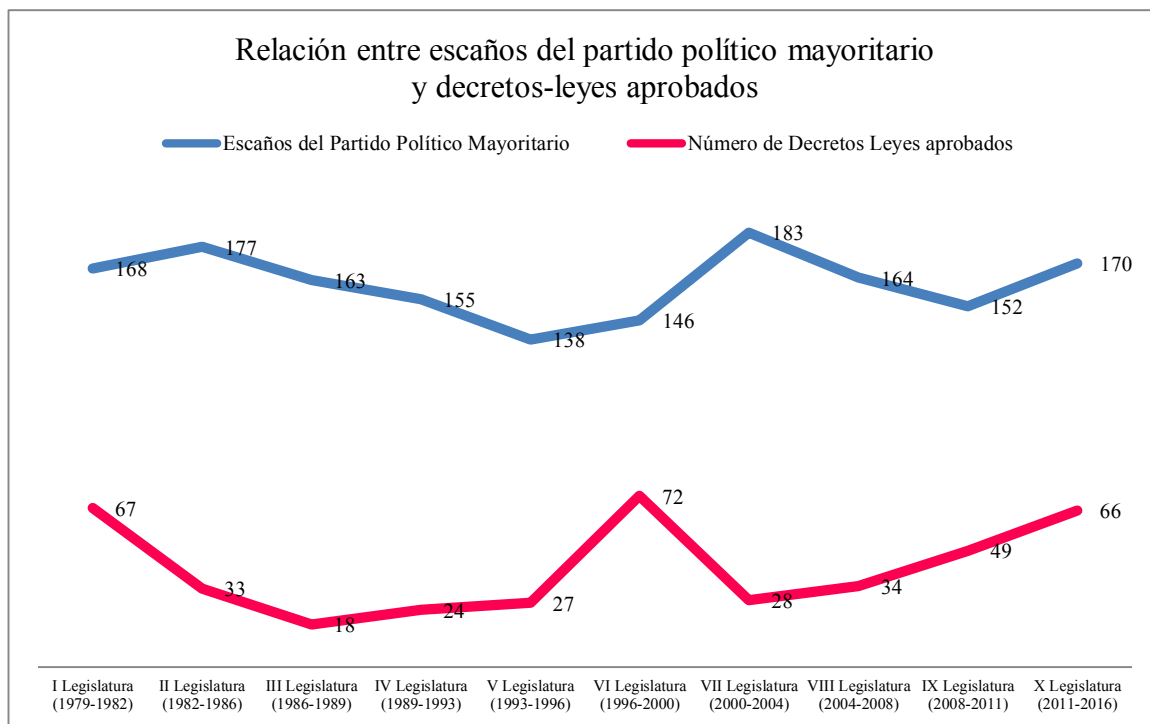


Gráfico 39: Relación entre escaños del partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados.

De una simple mirada al gráfico puede observarse que si bien las líneas no son simétricas sí existe una tendencia que muestra que a mayor número de escaños del partido mayoritario, menor es el número de decretos-leyes aprobados y, por el contrario cuando el número de escaños baja, el número de decretos-leyes aprobados, aumenta. Dicha tendencia no se percibe de manera constante y proporcional y se quiebra por completo en la X Legislatura. Por lo tanto, teniendo en cuenta los datos hasta aquí expuestos no puede afirmarse que exista una relación directa entre número de escaños obtenidos por el partido político mayoritario y decretos-leyes aprobados.

Hasta aquí, el análisis se ha efectuado teniendo en cuenta el número de escaños obtenidos por el partido político mayoritario. Sin embargo, el sistema parlamentario español cuenta con los grupos parlamentarios como órganos de funcionamiento que se encuentran mencionados en el art. 78 de la Constitución Española⁶⁸⁹ y regulados en los artículos 23 a 29 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Como se verá en el siguiente epígrafe, la importancia de los grupos parlamentarios en el sistema

⁶⁸⁹ Artículo 78, 1: “En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”.

parlamentario español es capital⁶⁹⁰. Por lo tanto, corresponde, para un adecuado análisis de la evolución de la aprobación de decretos-leyes en relación a las mayorías, hacerlo en función de los grupos parlamentarios y no de los escaños obtenidos por el partido político mayoritario.

4.2 Análisis de la relación entre decretos-leyes aprobados y escaños del grupo parlamentario mayoritario en el Congreso

Teniendo en cuenta que el sistema parlamentario español cuenta con los grupos parlamentarios como órganos de funcionamiento (arts. 23 a 29 RCD), para lograr obtener conclusiones válidas en referencia al análisis que aquí se realiza, no se tendrá en cuenta el número de escaños obtenidos por el partido político sino el número de diputados y diputadas que conforman el grupo parlamentario mayoritario ya que podría entenderse que es ése el número total de miembros parlamentarios con el que cuenta el Gobierno para impulsar la norma a través del procedimiento legislativo. Es decir que, si suponemos que el Gobierno recurre a la vía del decreto-ley porque le es imposible hacerlo a través del procedimiento legislativo en virtud de la falta de apoyo en las Cortes, cuanto mayor sea el número de miembros del Grupo parlamentario del partido político del Gobierno, menor será el número de decretos-leyes que se aprueben durante esa legislatura. En otras palabras, cuantos más miembros tenga el grupo parlamentario mayoritario menos incentivos tendrá el Gobierno de aprobar decretos-leyes. Sin embargo, como veremos más adelante, lo que en realidad será definitorio es que el grupo parlamentario que apoya al Gobierno posea la mayoría absoluta de los escaños.

Las funciones de los grupos parlamentarios podrían dividirse entre aquellas que están específicamente establecidas por normas (Constitución, Reglamento del Congreso de los Diputados) y aquellas que, sin estar establecidas en algún texto legal, estos desarrollan en el ámbito parlamentario. Entre las primeras se encuentra su participación en la designación de los miembros que componen los órganos

⁶⁹⁰ Para un análisis más profundo sobre este tema ver GARCÍA GUERRERO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

legislativos y las distintas comisiones (con el objetivo de que en ellas se refleje de la manera más proporcional posible, la composición de la Cámara) y, por otra parte, su participación en la designación y composición de los órganos de gobierno y representación de la Cámara (la Presidencia, las Secretarías, la Mesa en su conjunto y las Diputaciones Permanentes en los casos de vacación parlamentaria o disolución de los Parlamentos). Como se mencionó anteriormente, siguiendo a Manuel Ramírez, puede afirmarse que existen otras funciones del grupo parlamentario que no están específicamente establecidas en el reglamento del Congreso de los Diputados pero que definen la labor de los mismos. Así, entre estas funciones se encuentran la de coordinación de las actividades de los parlamentarios y parlamentarias (que intenta dar coherencia en el alineamiento de los miembros que lo integran y que está directamente ligado a la disciplina de voto); la representación del partido, ya que el grupo parlamentario es la representación de un partido político en el Parlamento y, en tercer lugar, el control y asistencia del grupo sobre el Gobierno o partido en el Gobierno ya que “el grupo parlamentario no es sólo representación del partido, sino que cumple con respecto a él tareas de asistencia, colaboración y control cuando éste ocupa el poder”⁶⁹¹.

Teniendo en cuenta estas características, corresponde evaluar cómo influye la conformación de los grupos parlamentarios en la definición de las mayorías en el Congreso de los Diputados a través de las distintas legislaturas. Debido a que el número de miembros de un grupo parlamentario puede variar durante el transcurso de una legislatura se ha optado por tener en cuenta el promedio entre el número inicial y el número final de miembros.

⁶⁹¹ RAMÍREZ, M.; “Teoría y Práctica Del Grupo Parlamentario”, *Revista de Documentación Administrativa*, Número 188, 1980, p. 16.

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| Escaños obtenidos por partido político Mayoritario | 168 | 177 | 163 | 155 | 138 | 146 | 183 | 164 | 152 | 170 |
| Escaños Grupo Parlamentario mayoritario (Inicial) | 169 | 202 | 184 | 175 | 159 | 154 | 179 | 162 | 169 | 186 |
| Escaños Grupo Parlamentario mayoritario (Final) | 150 | 201 | 182 | 175 | 159 | 155 | 183 | 164 | 169 | 185 |
| Escaños Grupo Parlamentario mayoritario (Promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

Tabla 4: Escaños obtenidos por los partidos políticos mayoritarios, escaños por grupo parlamentario al inicio, al final y promedio.

Como puede observarse, una vez que los grupos parlamentarios se han conformado, los resultados de mayorías existentes varía considerablemente en algunos casos respecto de los escaños obtenidos por los partidos políticos mayoritarios en las elecciones. Cabe aclarar aquí que la conformación de los grupos parlamentarios se realiza de acuerdo a lo establecido en los artículos 23 a 25 del Reglamento del Congreso de los Diputados: se requieren al menos 15 diputados o diputadas para formar grupo parlamentario. En caso de no alcanzar dicho mínimo, una formación política, podrá formar grupo parlamentario a partir de 5 diputados/as, siempre y cuando se posea un 15% de los votos correspondiente a las circunscripciones donde se haya presentado candidatura o un 5% de los votos en el conjunto de la nación. Las formaciones políticas que no cumplan estas condiciones pasan a formar parte del Grupo Mixto⁶⁹².

Como puede observarse, teniendo en cuenta el número de escaños obtenidos en las elecciones, las legislaturas con mayor número de escaños atribuidos a un partido político son la VII, II, X, I y VIII, mientras que si se tiene en cuenta el número de

⁶⁹² Sin perjuicio de estas reglas, en algunas ocasiones grupos minoritarios lograron crear un Grupo Parlamentario sin cumplir con los requisitos establecidos en el RCD a través del "diputado prestado". Ejemplo de ello es lo sucedido con Coalición Canaria en el 2004 que, si bien cumplía con el requisito del porcentaje de votos en las circunscripciones que se había presentado, no había obtenido los 5 escaños sino 3. Por ese motivo el PSOE le "prestó" dos diputados para que Coalición Canaria cumpliera con este último requisito al momento de formar los Grupos Parlamentarios. Después de ello, los dos diputados volvieron al Grupo Parlamentario del Partido Socialista.

miembros (y por ende escaños) con el que queda confirmado el grupo parlamentario mayoritario, son las Legislaturas II, X, III, VII y la IV las que presentan un mayor número de miembros. Esto demuestra el impacto que tienen los grupos parlamentarios en la conformación de mayorías parlamentarias por lo que muy posiblemente el análisis y resultados del acápite anterior difieran notoriamente de los que vayan a establecerse en el presente. Este impacto sobre la conformación de mayorías también repercute sobre la aprobación de decretos-leyes por lo que el análisis deberá hacerse teniendo en cuenta estas últimas.

Una vez expuestas las diferencias que suponen la existencia de grupos parlamentarios corresponde retomar el análisis de la aprobación de decretos-leyes en relación a las mayorías parlamentarias en el Congreso de los Diputados. Como se mencionó anteriormente, el número de miembros de un grupo parlamentario puede variar durante el transcurso de la legislatura por lo que a los efectos del presente análisis se tendrá en cuenta el promedio entre el número inicial y el número final. Por lo tanto, la tabla que debería tenerse en cuenta a los efectos de realizar la evaluación que motiva este capítulo es la siguiente:

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| Decretos-leyes aprobados | 73 | 40 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 73 |
| N Grupo Parlamentario Mayoritario (Promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

Tabla 5: Decretos-leyes aprobados y promedio del número de miembros del grupo parlamentario mayoritario.

Como puede observarse, 4 de las 5 legislaturas con mayor número de miembros en el grupo parlamentario mayoritario presentan el número más bajo de decretos-leyes aprobados. Sólo la X Legislatura rompe con este patrón, siendo una de las que presenta un grupo parlamentario más numeroso pero es la tercera con más decretos-leyes aprobados. Como contraparte, 4 de las 5 legislaturas con menor número de escaños atribuidos al grupo parlamentario mayoritario (la IX, la VIII, la I, y la VI) presentan el mayor número de decretos-leyes aprobados. Esto demostraría que sí existe una relación entre mayorías parlamentarias y aprobación de decretos-leyes con la excepción del caso de la X Legislatura.

Sin embargo, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones en este trabajo, hay ocasiones en las que la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno se encuentra justificada por la existencia de circunstancias que pueden ser objetivamente calificadas como de urgente necesidad por lo que corresponde realizar el análisis sin tener en cuenta dichos decretos ya que eso excede la voluntad política del Gobierno y no estará condicionado por el hecho de que tenga más o menos miembros en su grupo parlamentario.

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| Decretos-leyes sin los de nec. abs. | 67 | 33 | 18 | 24 | 27 | 72 | 28 | 34 | 49 | 66 |
| N Grupo Parlamentario Mayoritario (Promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

Tabla 6: Decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta de absoluta necesidad y promedio del número de miembros del grupo parlamentario mayoritario.

Ahora que se han detraído del total de decretos-leyes aprobados aquellos que responden a situaciones de absoluta necesidad, los resultados no difieren notoriamente de la tabla anterior (T5): 4 de las 5 Legislaturas con más miembros en el grupo parlamentario mayoritario (la II, la III, la VII y la IV) siguen teniendo el menor número de decretos-leyes aprobados y, en consecuencia, 4 de las 5 legislaturas que tienen menos miembros en el grupo parlamentario mayoritario son las que más decretos-leyes han aprobado. La X Legislatura sigue siendo la excepción y la que rompe con este patrón⁶⁹³.

⁶⁹³ Para profundizar en la casuística de la X Legislatura, independientemente de las conclusiones que se realizarán más adelante en el presente trabajo, ver GÓMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley Versus Ley Parlamentaria...” *op. cit.*, y CARMONA CONTRERAS, A. M., “El Decreto Ley en tiempos de Crisis”, *op. cit.*.

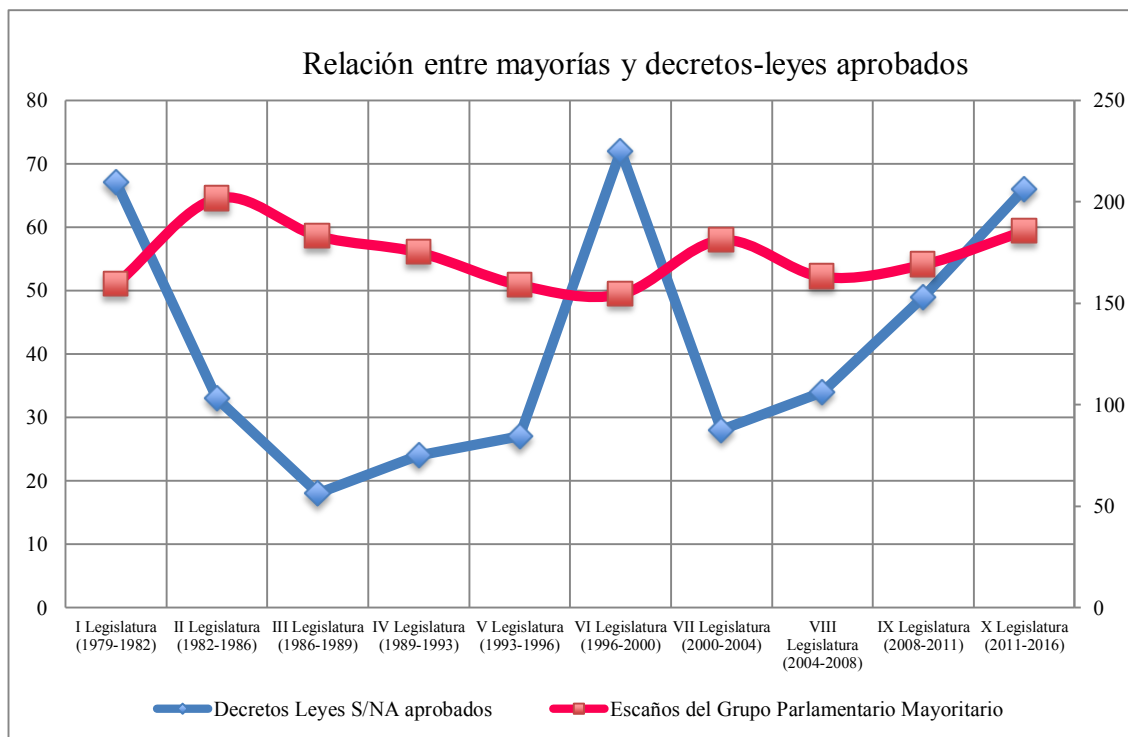


Gráfico 40: Relación entre escaños del grupo parlamentario mayoritario y decretos-leyes aprobados (sin tener en cuenta los de absoluta necesidad).

En este gráfico pueden observarse claramente las observaciones hasta aquí expuestas. Si bien el efecto no se verifica de modo proporcional, cuando el número de escaños aumenta, el número de decretos-leyes aprobados disminuye y viceversa. La disrupción en la tendencia se percibe, como se mencionó anteriormente, en la X Legislatura en la que el número de escaños del grupo parlamentario mayoritario es muy alto pero también lo es el número de decretos-leyes aprobados.

A partir de las premisas hasta aquí expuestas puede afirmarse que, contrariamente a lo sostenido en este trabajo en un primer momento, el número de decretos-leyes que se aprueban durante una legislatura sí está influido por el número de escaños que el grupo parlamentario del partido político mayoritario tiene en el Congreso de los Diputados. Salvo algunas excepciones (la V y la X Legislaturas), parece observarse que cuantos más escaños posee el grupo parlamentario mayoritario del partido político que se encuentra en el Gobierno, menor es el número de decretos-leyes que se aprueban. Si bien de acuerdo a los análisis realizados esta relación no resulta tan clara cuando se analizan los decretos-leyes aprobados en función de los escaños obtenidos por el partido político mayoritario, sí se observa cuando el análisis

se hace en función de los escaños que posee el grupo parlamentario mayoritario, dando cuenta del impacto que estos tienen en la configuración del sistema político.

Por otra parte, teniendo en cuenta las conclusiones expuestas en el capítulo anterior, cabe destacar que si bien la tendencia general es al aumento en la aprobación de estas normas y que en este capítulo se afirma que las mayorías parlamentarias que el Gobierno tiene en el Congreso de los Diputados sí influye en el número de decretos-leyes aprobados, ambas variables no están relacionadas entre sí. Me refiero aquí a que no hay que entender que el aumento en la aprobación de decretos-leyes se debe a que los Gobiernos poseen cada vez mayorías más numerosas. No existe una tendencia que indique que el número de miembros de los grupos parlamentarios mayoritarios sea cada vez mayor. El número de miembros de los grupos parlamentarios es una variable que varía en cada legislatura pero que, en términos generales, se mantiene constante como puede observarse en el Gráfico G40. Por lo tanto, no puede afirmarse que el aumento en la aprobación de decretos-leyes se deba a un progresivo aumento en el número de miembros de los grupos parlamentarios mayoritarios. La tendencia positiva (el aumento general y progresivo) en la aprobación de decretos-leyes no está directamente relacionado con la existencia mayorías del partido político que está en el Gobierno en el Congreso de los Diputados.

Otra de las cuestiones que merece un detenido análisis es que si bien la estadística indica que esta relación entre mayorías y decretos-leyes aprobados por el Gobierno existe, llama la atención que el Gobierno recurra al decreto-ley en cuestiones sensibles y en los que el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para habilitar su dictado son poco precisos en legislaturas en las que cuenta con mayorías parlamentarias para regular esas cuestiones a través del procedimiento legislativo ordinario y/o impulsando los procedimientos abreviados para lo que está facultado. De hecho, sorprende que en casi todos los casos⁶⁹⁴ en los que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales decretos-leyes por incumplir alguno de los requisitos exigidos por el art. 86 CE (STC 68/2007⁶⁹⁵ y 137/2011⁶⁹⁶, STC 29/2015⁶⁹⁷, STC 199/2015⁶⁹⁸, STC 125/2016⁶⁹⁹, STC 126/2016⁷⁰⁰,

⁶⁹⁴ La excepción es el decreto-ley 13/2005 que fue aprobado durante la V Legislatura.

⁶⁹⁵ Que resolvía dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección de empleo y la mejora de la ocupabilidad.

⁶⁹⁶ Que estimó el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

STC 139/2016⁷⁰¹, STC 141/2016⁷⁰²) el Gobierno que había aprobado la norma cuestionada contaba con mayoría absoluta en ambas Cámaras por lo que podría haber impulsado estas normas a través del procedimiento legislativo ordinario⁷⁰³.

Por tal motivo, si bien el análisis objetivo y estadístico de la cantidad de decretos-leyes aprobados en función de las mayorías parlamentarias resulta útil para establecer y visualizar tendencias generales, no puede perderse de vista que el aumento progresivo de su aprobación muestra una clara flexibilización de los parámetros con los que el Gobierno evalúa las circunstancias habilitantes y que, probablemente, la sensación de que las mayorías no influyen en la aprobación de estos, encuentra su origen en la existencia de numerosas ocasiones en las que el Gobierno, contando con mayorías parlamentarias, ha recurrido al decreto-ley para regular determinadas materias y en determinadas circunstancias que resultan de dudosa constitucionalidad. Es decir, que el análisis no solo ha de residir en las conclusiones generales de estas cifras sino en las causas que el Gobierno alega en cada uno de ellos y el consecuente control de las mismas por parte del Congreso de los Diputados en su aspecto político y por el Tribunal Constitucional en lo jurídico, temas que se tratarán en profundidad en los próximos capítulos.

⁶⁹⁷ Que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa, por vulneración del art. 86.1 CE.

⁶⁹⁸ Que declaró inconstitucionales y nulos el art. 116 y las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

⁶⁹⁹ Que declaró inconstitucional y nulo el Real Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modificaba la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado,

⁷⁰⁰ Que declaró inconstitucional y nulo el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se concedían créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

⁷⁰¹ Que ante el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, declaró la nulidad del precepto legal que remite en blanco al reglamento la determinación del nivel de ingresos que no deben superar quienes, sin tener vínculo alguno con el sistema de seguridad social, aspiren a acceder a la condición de asegurados, contemplado en el art. 3.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en la redacción dada al mismo por el art. 1.1 del mencionado Real Decreto-ley.

⁷⁰² Que declaró los arts. 11, apartados 1 y 2, y 12, apartados 1 y 4, así como la disposición transitoria primera y el segundo inciso de la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, (“No obstante el artículo 11.1 que determina el sistema de acreditación de verificadores y conexos, se dictan, además, al amparo del artículo 149.1 13, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”), contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

⁷⁰³ Ver GÓMEZ LUGO, Y.; “Decreto Ley versus Ley Parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 103 y ss.

A modo de síntesis se podrían establecer, a partir del análisis aquí efectuado, las siguientes conclusiones:

a) Sí existe una relación entre los escaños que posee el grupo parlamentario del partido político que se encuentra en el Gobierno y el número de decretos-leyes aprobados. Cuanto más fuerte es el Gobierno, es decir cuanto más amplia es su mayoría, menor es el número de decretos-leyes que aprueba y, por el contrario, cuanto más débil, mayor el número de este tipo de normas que aprueba.

b) El incremento general y progresivo de la aprobación de decretos-leyes no se encuentra relacionado con un aumento general y progresivo del número de miembros que forman los grupos parlamentarios mayoritarios. Es decir que, independientemente de la fluctuación en el número de miembros del grupo parlamentario mayoritario, el número de decretos-leyes aprobados en cada legislatura aumenta progresivamente.

Una vez expuestas las principales ideas de este acápite, corresponde mencionar que, como se explicitó al principio de este capítulo, una de las principales hipótesis que podría sostenerse para justificar esta tendencia de aumento en la aprobación de normas de carácter excepcional es que el Gobierno elige la vía del decreto-ley (aunque la circunstancia no reúna los requisitos exigidos) porque no puede impulsar el procedimiento legislativo de otro modo. Sin embargo, más allá de que dicho impulso pueda ser ejercido por su partido político en sede parlamentaria, el Gobierno cuenta con la facultad, constitucionalmente atribuida por el art. 87 inciso 1, de hacerlo a través del proyecto de ley. Por tal motivo, sin perjuicio de las conclusiones hasta aquí expuestas, el presente trabajo carecería de rigor si no se analizase cuál ha sido la actividad que el Gobierno ha desarrollado a través de la iniciativa legislativa que la Constitución le otorga. Para poder afirmar que, aun teniendo las mayorías necesarias en el Congreso de los Diputados el Gobierno utiliza la vía del decreto-ley para evitar la publicidad y pluralidad que garantiza el procedimiento legislativo, habrá que evaluar cuál es el uso que ha hecho de su iniciativa legislativa, esa es la cuestión que ocupará las páginas del próximo capítulo.

CAPÍTULO 5. Otras opciones a disposición del Gobierno para impulsar y agilizar el procedimiento legislativo

Hasta aquí se ha estudiado el surgimiento de la potestad extraordinaria del poder ejecutivo de aprobar normas con rango de ley y el efectivo uso que el Gobierno ha hecho de ella específicamente a través de los decretos-leyes. Sin embargo, el Gobierno cuenta con otras facultades que le permiten impulsar y agilizar el procedimiento legislativo, me refiero aquí a la iniciativa legislativa y la facultad de impulsar el procedimiento de urgencia. Sin perjuicio de la potestad propia del Gobierno de impulsar este procedimiento, teniendo en cuenta las conclusiones expuestas en el capítulo anterior en referencia a la influencia de la existencia de mayorías parlamentarias, también considero conveniente analizar las otras vías que el texto constitucional y los Reglamentos de las Cámaras habilitan para agilizar el procedimiento legislativo. La utilización de la iniciativa legislativa, esto es, el impulso de proyectos de ley por parte del Gobierno y el impulso de procedimientos abreviados ya sea por el mismo Gobierno o por la mayoría parlamentaria que lo apoya, resulta de trascendental importancia ya que permitiría evitar la continua recurrencia al decreto-ley reservando su utilización exclusivamente a aquellas situaciones en las que su uso sea imprescindible.

Por tal motivo, analizaré en este capítulo la iniciativa legislativa del Gobierno contemplada en el art. 87.1 CE y los procedimientos legislativos especiales por razón temporal: la competencia legislativa plena en las Comisiones parlamentarias (arts. 75 inciso 2 y 3 CE, arts. 148 y 149 RCD y Arts. 130 y 132 RS), el procedimiento de lectura única (arts. 150 RCD y 129 RS) y el procedimiento de urgencia.

5.1 La iniciativa legislativa del Gobierno

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, una de las principales hipótesis que podría sostenerse para justificar esta tendencia al aumento progresivo de la

aprobación de decretos-leyes es que el Gobierno escoge esta la vía porque no puede impulsar el procedimiento legislativo de otro modo. Sin embargo, el Gobierno cuenta con la facultad, constitucionalmente atribuida (art. 87.1 CE), de hacerlo a través de la presentación de un proyecto de ley.

En el capítulo 4 ha quedado demostrado que el número de decretos-leyes aprobados, en términos generales, está relacionado con el número de escaños que posee el grupo parlamentario mayoritario en el Congreso de los Diputados. Esto indicaría que cuanta más seguridad tiene el Gobierno de que podrá aprobar una norma a través de la vía legislativa, menos decretos-leyes aprueba. Si esta afirmación fuese cierta, en relación al instrumento que aquí se analiza, debería suceder lo mismo: en aquellas legislaturas en las que el Gobierno cuenta con mayoría parlamentaria, el número de proyectos de ley impulsados debería aumentar en detrimento del número de decretos-leyes. Esta es la cuestión que se intentará dilucidar en el presente apartado, establecer si efectivamente en aquellas legislaturas en las que el Gobierno cuenta con mayoría en el Congreso de los Diputados el número de decretos-leyes disminuye y el número de proyectos de ley aumenta.

Además, independientemente de la existencia de mayorías parlamentarias, el análisis efectuado en este capítulo permitirá valorar cuál es la utilización que el Gobierno hace de las otras posibilidades a su disposición que podrían evitar su recurrencia a la aprobación de decretos-leyes.

Para obtener conclusiones que den respuesta a esta cuestión se deberá analizar cuál es y cómo funciona la prerrogativa que tiene el Gobierno para impulsar el procedimiento legislativo. Una vez hecho esto, corresponderá evaluar cuál ha sido el uso que se ha hecho de los decretos-leyes y de la iniciativa legislativa gubernamental en relación a las mayorías parlamentarias que sostienen a cada gobierno. Si efectivamente existe una relación entre mayorías parlamentarias y aumento de la aprobación de decretos-leyes, en aquellas legislaturas en las que el Gobierno cuente con mayorías más amplias en el Congreso de los Diputados debería observarse una disminución en la aprobación de este tipo de normas y un aumento en el impulso de los proyectos de ley. Por el contrario, en aquellas que posea mayorías más ajustadas, o no las posea, deberá observarse un aumento en la aprobación de decretos-leyes y una disminución en los proyectos de ley impulsados. Se procederá entonces al análisis de la iniciativa legislativa del Gobierno y la evolución cuantitativa de estas variables para evaluar si esta relación entre mayorías, decretos-leyes y proyectos de ley,

efectivamente existe y cuál es el uso que el Gobierno hace de esta potestad.

5.1.1 La iniciativa legislativa del Gobierno: el proyecto de ley.

Siguiendo a Aragón Reyes, podemos afirmar que,

“desde el viejo y clásico libro de Larcher, *L’initiative parlementaire en France*, de 1896, pasando por las páginas siempre brillantes que a la cuestión dedica Carré de Malberg en su Contribución a la Teoría General del Estado, hasta las más recientes e importantes monografías sobre la materia de Galeotti, Spagna Musso, Lucifredi o Cuocolo, (creo que) es común en esta doctrina y (a mí me) parece la doctrina más sólida, entender la iniciativa legislativa como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo”⁷⁰⁴.

En lo que se refiere a los orígenes históricos de la iniciativa legislativa se admite en la doctrina que España siempre ha tenido una estructura dualista de iniciativa, Rey-Parlamento en todas las Constituciones, con la excepción de la Constitución de 1812 en la que sólo se concedía la iniciativa a las Cortes y el Estatuto Real de 1834, en el que solo se adjudicaba al Rey⁷⁰⁵.

De acuerdo a lo establecido en el art. 66.2 CE, le corresponde a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que a ellas les pertenezca exclusivamente el desarrollo todas las fases del procedimiento legislativo sino que en él intervienen diferentes órganos. Teniendo en cuenta que pueden distinguirse tres fases en el procedimiento legislativo: introductoria, central o decisoria y conclusiva, cabe destacar que en esta primera fase encontramos la iniciativa legislativa que podría definirse como la facultad de presentar proyectos o proposiciones de ley ante las Cámaras.

Actualmente, el sistema español presenta un sistema pluralista de iniciativa legislativa ya que de acuerdo a lo establecido en el art. 87 CE poseen esta facultad el Gobierno, el Congreso, el Senado (apartado primero de dicho artículo), las Asambleas

⁷⁰⁴ ARAGÓN REYES, M., “La iniciativa legislativa”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986, p. 288.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 291.

de las Comunidades Autónomas (apartado segundo) y un número de electores (el apartado tercero establece que una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular⁷⁰⁶). Siguiendo a Punset, puede afirmarse que esta vertebración pluralista de la iniciativa legislativa, inspirada en el modelo de la Constitución italiana, se conecta directamente con el art 1.1 CE en el que se plasma la forma democrática del Estado. Además, entiende que a pesar de la pluralidad de iniciativas no hay una relación de competencia entre ellas sino, por el contrario, de integración en el que la iniciativa gubernamental ocupa un lugar preeminente. Esta preeminencia es posible en virtud del vínculo fiduciario entre el Gobierno y el Congreso, lo que encaja perfectamente en la forma de gobierno parlamentaria en la que el Gobierno actúa de impulsor del trabajo legislativo⁷⁰⁷.

Como se mencionó anteriormente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 87.1 CE, al Gobierno le corresponde la iniciativa legislativa a través del proyecto de ley. Para evaluar la utilización que el Gobierno ha hecho de este instrumento es necesario analizar, sin ánimos de ser exhaustiva⁷⁰⁸, los requisitos que se le exigen para su presentación y cuál es el procedimiento que ha de seguir la norma para ser aprobada como ley.

Para iniciar el procedimiento el Gobierno debe aprobar el proyecto de ley en el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en el art. 5.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Una vez que los proyectos de ley son aprobados por el Consejo de Ministros, han de ser tramitados por el Congreso de los Diputados acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes que resulten necesarios para que éste se pronuncie sobre ellos (art. 88 CE). Una vez calificado el proyecto por la Mesa del Congreso de los Diputados, ésta ha de ordenar su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente (art. 109 RC) y seguirá el procedimiento legislativo (de conformidad a lo establecido en los arts. 110 a 123 RCD). Cabe destacar que una de las principales diferencias en el procedimiento al que se someten los proyecto de ley y las proposiciones de ley radica en que los primeros no deben someterse al debate y

⁷⁰⁶ Actualmente regulada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular que establece un mínimo de 500.000 firmas acreditadas para la presentación de una iniciativa.

⁷⁰⁷ Ver PUNSET, R., “La Fase central del Procedimiento legislativo”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, número 14, Mayo-Agosto 1985, p. 112.

⁷⁰⁸ Para un análisis exhaustivo al respecto ver GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *La iniciativa legislativa del gobierno*, Cuadernos y debates, Madrid, 2000.

votación de la toma en consideración y las otras sí⁷⁰⁹.

En el procedimiento de aprobación de un proyecto de ley, el debate entre mayoría y minorías así como la publicidad están presentes en todas sus etapas, siendo este último un elemento típico y central de la función legislativa, con la correspondiente garantía e impacto que tiene sobre la opinión pública. Es de estas características fundamentales de las que carece el procedimiento de aprobación del decreto-ley.

5.1.2 Análisis cuantitativo de los decretos-leyes aprobados y los proyectos de ley impulsados por el Gobierno.

Partiendo de la aseveración de que existe un aumento en la aprobación de este tipo de normas (lo que ha sido observado en el capítulo 3), corresponde realizar un análisis respecto de la utilización de la otra opción que tiene el Gobierno para impulsar la aprobación de una norma con rango de ley, el proyecto de ley. Por lo tanto, corresponderá evaluar cuál es la asiduidad con la que recurre a este instrumento y qué proporción representa respecto de los decretos-leyes aprobados.

La existencia de mayoría absoluta parlamentaria de un partido político permite aseverar que bajo cualquier circunstancia, el Gobierno podría utilizar la vía del proyecto de ley, asegurándose que la norma propuesta será aprobada teniendo en cuenta el sistema de grupos parlamentarios y la disciplina de partido que se comentó en el capítulo anterior. Siguiendo a Gómez Lugo puede afirmarse que

“resulta evidente que el empleo de un instrumento de carácter unilateral, como es el decreto-ley, facilita al Gobierno la toma de decisiones normativas sin la participación, ni influencia de otros órganos del Estado. Sin embargo, y pese a que la opción de impulsar la legislación parlamentaria mediante procedimientos requiere de la necesaria colaboración del Legislativo, ello no debiera suscitar demasiados problemas ni demoras para el ejecutivo cuando este cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta en las dos cámaras del Parlamento”⁷¹⁰.

⁷⁰⁹ RUBIO LORENTE, F., “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del derecho”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986, p. 90.

⁷¹⁰ GÓMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley versus Ley parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 105 y ss..

Por lo tanto, si se evalúa cuál ha sido la actitud del Gobierno en aquellas legislaturas en las que contaba con mayoría absoluta y la relación entre los decretos-leyes aprobados y los proyectos de ley impulsados en unas y otras, las conclusiones obtenidas pueden aportar una primera aproximación a entender si la afirmación que aquí se sostiene es cierta.

Previo al análisis es necesario aclarar nuevamente que, según la teoría analizada en el capítulo anterior, en el caso en el que la razón que motiva la elección del decreto-ley por parte del Gobierno fuese la inexistencia de mayorías suficientes para aprobar una norma a través del procedimiento ordinario, deberíamos verificar un incremento de los proyectos de ley impulsados por el Gobierno durante las legislaturas en las que cuenta con una mayoría absoluta en el Congreso y una disminución en la aprobación de los decretos-leyes. Y, por el contrario, se debería verificar una disminución en el impulso de los proyectos de ley y un aumento en la aprobación de decretos-leyes durante aquellas legislaturas en las que el Gobierno no cuenta con dichas mayorías. Cabe destacar que en el presente análisis sólo se tendrán en cuenta los escaños alcanzados en el Congreso de los Diputados ya que la falta de mayorías en el Senado, puede ser suplida en el procedimiento legislativo del proyecto de ley (y en los otros procedimientos legislativos) por mayorías absolutas en el Congreso de los Diputados. Esto es así en virtud de que si el veto del Senado es a la totalidad, con el voto de la mayoría absoluta del Congreso o con mayoría simple transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto, el proyecto puede ser aprobado. En el caso de las enmiendas la oposición necesitaría la mayoría simple para incorporarlas por lo que el partido mayoritario siempre decidirá si acepta dichas enmiendas o no. Art. 121, 122 y 123 RC) con la excepción de aquellos casos en los que toda la oposición votase en contra.

Teniendo en cuenta que el número de escaños en el Congreso de los Diputados es de 350, contabilizaremos como legislaturas con mayorías absolutas aquellas en las que el número de diputados de un partido político sea igual o superior a 176 escaños. Así, y según datos de la Junta Electoral Central⁷¹¹, habría que analizar la II Legislatura en la que el Partido Socialista Obrero Español obtuvo 177 escaños y la VII Legislatura en la que el Partido Popular obtuvo 183 escaños. Sin embargo, como se aclaró en el capítulo anterior, lo que habrá que tener en cuenta es el número de escaños de los

⁷¹¹ Fuente: <http://www.juntaelectoralcentral.es>

grupos parlamentarios mayoritarios. Por otra parte, y como también ha sido mencionado anteriormente, analizar legislaturas aisladas puede derivar en conclusiones equívocas. Por lo tanto, corresponde analizar entonces cuál ha sido el comportamiento del Gobierno respecto del impulso de proyectos de ley y de aprobación de decretos-leyes en relación al número de escaños del grupo parlamentario mayoritario en las distintas legislaturas.

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|---|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| DL aprobados | 73 | 40 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 71 |
| DL aprobados sin tener en cuenta los de abs. nec. | 67 | 33 | 18 | 24 | 27 | 72 | 28 | 34 | 49 | 66 |
| Proyectos de Ley Iniciados | 347 | 209 | 125 | 137 | 130 | 192 | 175 | 152 | 147 | 161 |
| N. Grupo Parlamentario Mayoritario (promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

Tabla 7: Decretos-leyes aprobados, decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta los de absoluta necesidad, proyectos de ley y escaños del grupo parlamentario mayoritario.

En la presente tabla puede observarse el número de decretos-leyes aprobados, el número de decretos-leyes aprobados sin tener en cuenta los de absoluta necesidad, los proyectos de ley impulsados por el Gobierno, y el número de escaños que poseía el grupo parlamentario mayoritario (promedio de la legislatura), en cada una de las legislaturas.

De la tabla se desprende que las Legislaturas en las que más decretos-leyes se han aprobado (sin tener en cuenta los de absoluta necesidad) son la VI, la I, la X, la IX y la VIII. Respecto del número de proyectos de ley iniciados son la I, la II, la VI, la VII y la X, las que presentan un mayor número. Tres de las legislaturas en las que se aprobaron más decretos-leyes están entre las cinco que más proyectos de ley se iniciaron, que son la I, la VI y la X, por lo que, hasta aquí, no podría afirmarse que exista una relación directa entre el número de proyectos de ley impulsados y el número de decretos-leyes aprobados por el Gobierno. Lo que sí podría decirse es que en estas Legislaturas hubo una gran actividad legislativa promovida por el Gobierno.

En referencia a la posibilidad de que en aquellas legislaturas en las que el Gobierno hace más uso del proyecto de ley se utilice menos la vía del decreto-ley tampoco queda probado ya que de las cinco legislaturas con menos decretos-leyes aprobados sólo dos son las que presentan el mayor número de proyectos de ley impulsados. Sin embargo, este análisis de los datos absolutos no permite un análisis comprensivo de la evolución del impulso y aprobación de estas normas y su relación con el número de escaños que posee el grupo parlamentario mayoritario. Si se tuviesen en cuenta el número de escaños del grupo parlamentario mayoritario, el número de decretos-leyes aprobados y el número de proyectos de ley impulsados obtendríamos el siguiente gráfico:

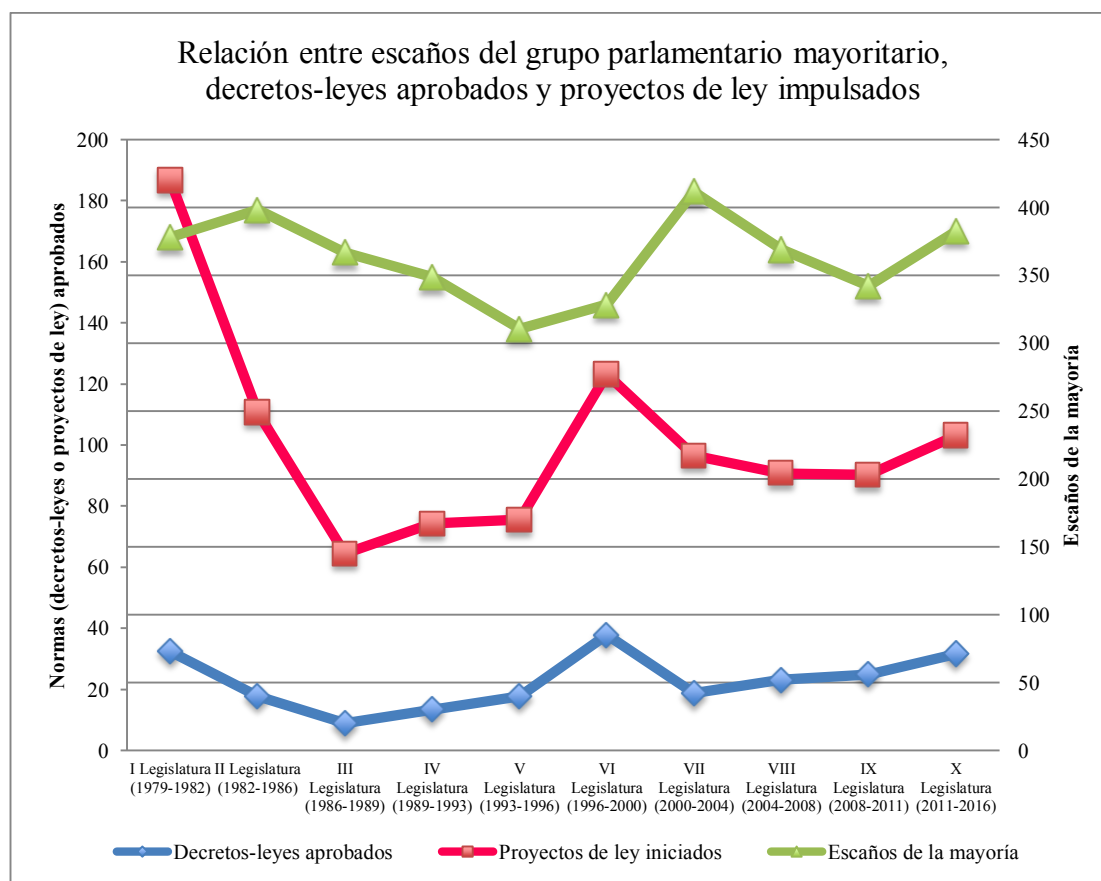


Gráfico 41: Relación entre escaños del grupo parlamentario mayoritario, decretos-leyes aprobados y proyectos de ley impulsados.

Como puede observarse, las líneas correspondientes a los proyectos de ley impulsados (roja) y la de decretos-leyes aprobados (azul) son bastante acompasadas y

muestran comportamientos similares de legislatura en legislatura. En referencia a la relación entre el número de escaños del grupo parlamentario mayoritario, el número de decretos-leyes aprobados y proyectos de ley impulsados no se observa ningún comportamiento que pueda derivar en alguna conclusión aplicable a todas las legislaturas o a la mayoría de ellas.

Sin embargo, como se ha mencionado en los dos capítulos anteriores, tener en cuenta de manera independiente el número de normas que se aprueban, ya sean decretos-leyes o proyectos de ley que se impulsan, puede conducir a conclusiones equívocas, lo que ha de contemplarse es el impacto proporcional de unos sobre otras. En este caso, como lo que se evalúa es la intencionalidad y posibilidades del Gobierno, el número de decretos-leyes aprobados deberá analizarse sobre la totalidad de las normas impulsadas por el Gobierno en lo que refiere a proyectos de ley y decretos-leyes (incluir los decretos legislativos aquí no tendría ningún sentido ya que el Gobierno sólo podrá aprobarlos en aquellas situaciones en las que el Parlamento ya haya realizado la correspondiente delegación). Por lo tanto, lo que se analizará es el porcentaje que representan los decretos-leyes aprobados en relación a la suma de éstos más los proyecto de ley.

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|---|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| DL aprobados | 73 | 40 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 71 |
| DL aprobados sin tener en cuenta los de abs. nec. | 67 | 33 | 18 | 24 | 27 | 72 | 28 | 34 | 49 | 66 |
| Proyectos de Ley Iniciados | 347 | 209 | 125 | 137 | 130 | 192 | 175 | 152 | 147 | 161 |
| Total DL más PL | 414 | 242 | 143 | 161 | 157 | 264 | 203 | 186 | 196 | 227 |
| % que representan los DL sobre el total | 16,18 | 13,63 | 12,58 | 14,90 | 17,19 | 27,27 | 13,79 | 18,27 | 25 | 29,07 |
| N Grupo Parlamentario Mayoritario (promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

Tabla 8: Decretos-leyes aprobados, decretos-leyes aprobados sin los de absoluta necesidad, proyectos de ley iniciados, porcentaje que representan los decretos-leyes sobre el total de normas impulsadas por el Gobierno y número de escaños del grupo parlamentario mayoritario.

Para simplificar la visualización de los datos sólo se observan en la siguiente tabla los correspondientes al número de escaños del grupo parlamentario mayoritario y el porcentaje de decretos-leyes que representaron sobre la totalidad de las normas impulsadas por el Gobierno (decretos-leyes más proyectos de ley).

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| % que representan los RDL sobre el total | 16,18 | 13,63 | 12,58 | 14,90 | 17,19 | 27,27 | 13,79 | 18,27 | 25 | 29,07 |
| N Grupo Parlamentario Mayoritario (promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

Tabla 9: Porcentaje que representan los decretos-leyes sobre el total de normas impulsadas por el Gobierno con rango de ley y número de escaños del grupo parlamentario mayoritario (promedio).

Al evaluar estos datos, no sorprende corroborar que los resultados son muy similares a los expuestos en el capítulo 3, nuevamente 4 de las 5 legislaturas en las que el Gobierno contaba con más escaños en el Congreso son en las que proporcionalmente ha aprobado menos decretos-leyes: estas son las Legislaturas II, III, IV y VII. Una vez más, la X Legislatura aparece como excepción ya que siendo la segunda con mayor número de escaños presenta el mayor número proporcional de decretos-leyes aprobados en relación a todas las normas con rango de ley impulsadas por el Gobierno (29,7%). En efecto, tres de las cuatro legislaturas en las que el Gobierno contó con mayoría absoluta en el Congreso (la II, la III y la VII), son en las que menos decretos-leyes se aprobaron en relación a la totalidad de normas impulsadas por el Gobierno. La X Legislatura es la que se vuelve a configurar como excepción sin seguir dicho patrón.

En la siguiente tabla pueden observarse estas conclusiones de manera más sencilla:

| Grupos Parlamentarios con más escaños | Menor % de DL sobre total DL mas PL |
|--|--|
| II | III |
| X | II |
| III | VII |
| VII | IV |
| IV | I |
| IX | V |
| VIII | VIII |
| I | IX |
| V | VI |
| VI | X |

Tabla 10 Orden de las Legislaturas en virtud del número de escaños del grupo parlamentario mayoritario y aquellas que proporcionalmente han aprobado una menor cantidad de decretos-leyes.

Esto indicaría que, respecto de la relación entre mayorías y aprobación de decretos-leyes o impulso de proyectos de ley sí existe una relación de conformidad con las conclusiones alcanzadas en el capítulo 4. En aquellas legislaturas en las que el grupo parlamentario del partido político del Gobierno cuenta con mayor número de escaños en el Congreso, el número proporcional de decretos-leyes sobre el total de normas impulsadas por el Gobierno disminuye y aumenta en aquellas legislaturas en las que el número de escaños es menor. Como se mencionó anteriormente, la X Legislatura vuelve a presentar un caso excepcional ya que no sólo aumenta el número de proyectos de ley impulsados por el Gobierno sino también el número de decretos-leyes aprobados, y el incremento en la cantidad de decretos-leyes es tal, que el porcentaje que estos representan sobre la totalidad de las normas impulsadas por el Gobierno, también aumenta.

Estas conclusiones también pueden observarse de manera más representativa en el siguiente gráfico que muestra la evolución progresiva a través de las legislaturas: cuanto mayor es el número de escaños (línea roja), menor es el número proporcional de decretos-leyes aprobados (línea azul) y viceversa con la excepción, claro, de la X Legislatura:

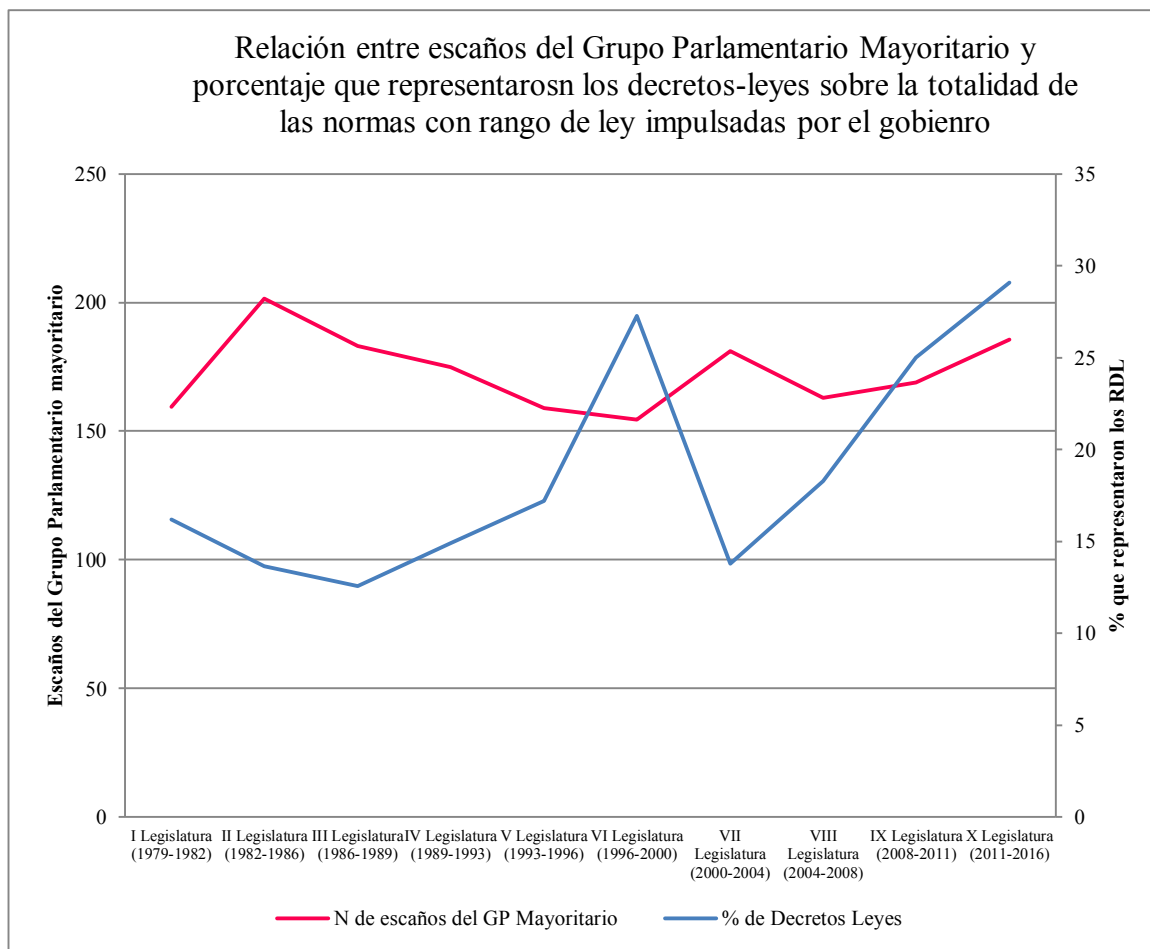


Gráfico 42: Relación entre escaños grupo parlamentario mayoritario y porcentaje de decretos-leyes aprobados.

Sin perjuicio de las conclusiones hasta aquí expuestas en relación al aumento e impulso de decretos-leyes y proyectos de ley en relación con las mayorías, cabe analizar el comportamiento genérico de estas variables retomando el Gráfico 42 pero agregando, en este caso, las líneas de tendencia para evaluar la progresión en el tiempo de estas variables. Es decir, verificar si la cantidad de decretos-leyes y proyectos de ley aumenta o disminuye a través de las legislaturas analizadas.

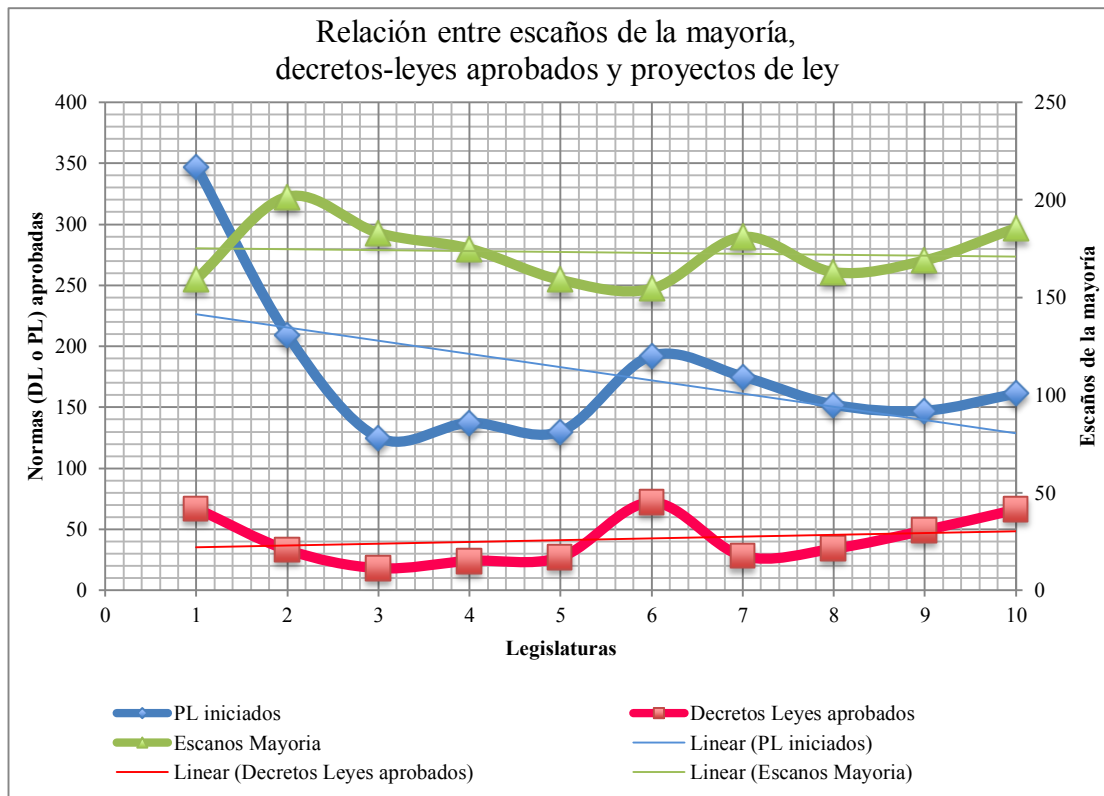


Gráfico 43: Relación entre escaños de la mayoría, decretos-leyes aprobados y proyectos de ley iniciados y sus tendencias.

En primer lugar, se puede observar que, tal como se mostraba en el capítulo 3, la tendencia en la aprobación de decretos-leyes es positiva, es decir que la aprobación de este tipo de normas se incrementa gradualmente a través del tiempo. Al analizar la evolución de las mayorías, tal como se ha podido observar en los últimos años (y como es de esperar), no hay una marcada tendencia a la existencia de mayorías cada vez más amplias, sino que la tendencia se mantiene constante. Por lo tanto, como se concluyó en el capítulo anterior, a partir de estas dos premisas se puede afirmar que el aumento de la aprobación de decretos-leyes no está relacionado con un aumento constante de las mayorías.

Teniendo en cuenta que lo que aquí se analiza es el comportamiento en relación a los proyectos de ley impulsados, sobre lo que corresponde llamar la atención es sobre otras dos realidades que muestra el gráfico. En primer lugar, destacar que si bien la relación entre el número de proyectos de ley impulsados y el número de decretos-leyes aprobados parece bastante acompasada a simple vista (es decir que cuando se impulsan más proyectos de ley también se aprueban más decretos-leyes), como puede observarse y siendo una de las conclusiones más relevantes que pueden

extraerse del gráfico, la tendencia general del impulso de proyectos de ley es negativa y la aprobación de decretos-leyes es positiva. Es decir que, independientemente de las mayorías que obtienen los partidos en el Congreso de los Diputados, la tendencia general es que el Gobierno aprueba cada vez más decretos-leyes e impulsa menos proyectos de ley. Cabe recordar que estos últimos se tramitan con todas las garantías del procedimiento legislativo y los primeros no.

Si bien del primer análisis de todas las legislaturas ya se pueden extraer estas conclusiones, para poder realizar la afirmación anterior no basta con saber que se han aprobado más decretos-leyes y se han impulsado menos proyectos de ley sino que lo que corresponde analizar es si la proporción entre ellos también confirma que la tendencia es que existe una mayor utilización del decretos-leyes en detrimento del uso de la iniciativa legislativa que le ha sido constitucionalmente reconocida. En el siguiente gráfico observamos el porcentaje que representan los decretos-leyes sobre la totalidad de las normas impulsadas por el Gobierno (decretos-leyes y proyectos de ley).

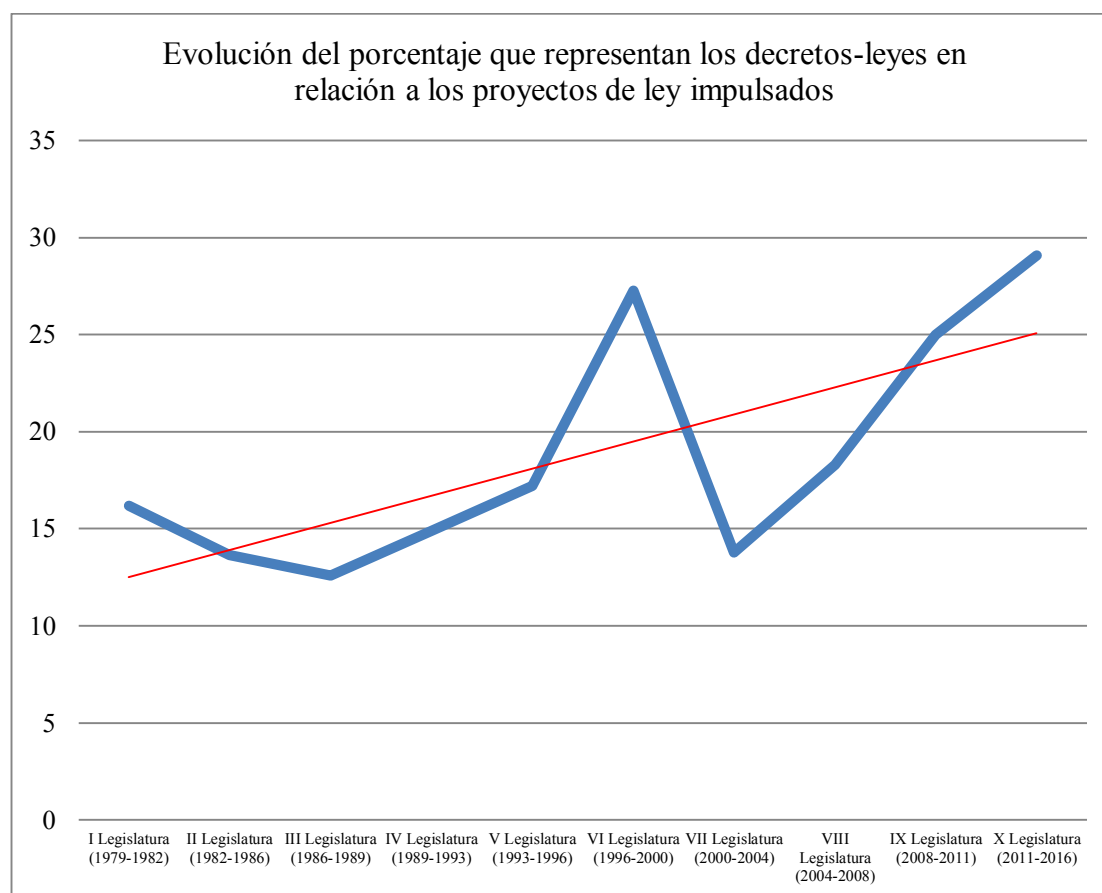


Gráfico 44: Evolución de la cantidad proporcional de decretos-leyes aprobados en relación a los proyectos de ley.

Como puede observarse, independientemente del número absoluto de decretos-leyes y proyectos de ley que el Gobierno impulse, proporcionalmente ha ido haciendo cada vez más uso de los primeros que de la iniciativa legislativa para la que está constitucionalmente facultado.

Al analizar el porcentaje de decretos-leyes aprobados en relación a los proyectos de ley presentados, la tendencia sigue siendo positiva. Es decir que no sólo puede observarse que aisladamente el número de decretos-leyes aprobados aumenta progresivamente y el número de proyectos de ley impulsados disminuye, sino que el porcentaje que éstos representan sobre las normas impulsadas por el Gobierno también aumenta progresivamente.

A partir de las conclusiones obtenidas puede afirmarse entonces que, contrariamente a lo sostenido en un principio en el presente trabajo, la aprobación de decretos-leyes está directamente relacionada con la existencia de mayorías en el Congreso de los Diputados como se expresó en el capítulo anterior, y que esta relación también se observa respecto del impulso de proyectos de ley por parte del Gobierno. Cuanto mayor es el número de escaños que posee el grupo parlamentario que apoya al Gobierno, menor es el número de decretos-leyes que aprueba y mayor es el número de proyectos de ley que impulsa, con la clara excepción de la X Legislatura en la que, a pesar de ser un gobierno mayoritario, el número de decretos-leyes aprobados fue muy alto (76).

Por otra parte, a partir de las conclusiones extraídas de las tablas y gráficos elaborados para este capítulo, además de corroborar lo que ya se había afirmado en el capítulo 3 en relación a que el número de decretos-leyes aprobados es creciente a través de las legislaturas, se observó que este no es el caso de la iniciativa legislativa del Gobierno que, según los gráficos observados, está gradualmente cayendo en desuso. Es decir que uno de los datos más relevantes que cabe destacar de lo hasta aquí analizado es este fenómeno inverso: mientras existe un incremento en la aprobación de decretos-leyes, el aprovechamiento de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno disminuye.

Este aumento en la aprobación de decretos-leyes y disminución de la utilización por parte del Gobierno de la vía de la iniciativa legislativa no sólo se registra en términos absolutos, es decir en el número de veces que el Gobierno ha hecho uso de cada una de estas alternativas sino que también se observa en términos proporcionales.

Tal como puede observarse en el gráfico 44, la tendencia indica que porcentualmente el número de decretos-leyes sobre la totalidad de las normas que impulsa el Gobierno con rango de ley es creciente. A la luz de los gráficos expuestos, puede observarse una clara preferencia del Gobierno por la vía de los decretos-leyes y un constante alejamiento de la adopción de la vía legislativa. Indudablemente se percibe que la “fuerza expansiva” de las funciones del Gobierno se canaliza a través de la vía del decreto-ley.

La utilización del decreto-ley indudablemente resulta mas cómoda para el Gobierno pero no por ello se debe perder de vista que esta herramienta le ha sido concedida para casos excepcionales y que para la adopción de medidas estructurales que no reúnen los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad, cuenta con otras vías que garantizan la publicidad y participación de las minorías que las normas con rango de ley ameritan. El adoptar estas medidas a través de decretos-leyes repercute negativamente en la legitimidad democrática de dichas normas, desvirtúa los fines para los que esta herramienta fue incluida en el texto constitucional y deja sin sentido la existencia de la iniciativa legislativa del Gobierno (o la limita a aquellos casos en los que exclusivamente se ha optado por la vía del proyecto de ley porque las materias que se pretendían regular estaban excluidas de las habilitadas por el art. 86 CE y/o han de ser legisladas a través de leyes orgánicas).

Teniendo en cuenta que el Gobierno cuenta con la vía del proyecto de ley para impulsar medidas legislativas y que el decreto-ley ha de retomar su carácter excepcional, se coincide con Gómez Lugo, cuando afirma que:

“entre las cuestiones que debe motivar, el Gobierno debe incluirse las razones por las que descarta la opción de impulsar el procedimiento legislativo parlamentario a través de la presentación de un Proyecto de Ley (...) Debe argumentar por qué considera que no es posible lograr una actuación normativa inmediata en un plazo inferior al requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes. En otra palabras, debe justificar por que entiende que aprobar las medidas necesarias para afrontar la urgencia a través de la forma jurídica de ley y la utilización del *iter legis* ocasionaría un obstáculo o perjuicio para la consecución de los objetivos perseguidos (STC 68/2007, FJ12). Así pues, la argumentación del Gobierno se convierte en un elemento clave para valorar la acreditación del presupuesto habilitante y evitar el uso arbitrario de esta técnica normativa”⁷¹².

⁷¹² GÓMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley versus Ley parlamentaria..” *op. cit.*, p. 109. En el mismo sentido, ARAGON REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p. 80 y ss. y REBOLLO, M., “Uso y abuso del Decreto-Ley...”, *op. cit.* p. 42 y ss.

5.2 La posibilidad del Gobierno de agilizar el procedimiento legislativo: procedimientos legislativos abreviados

En este capítulo se ha analizado, hasta aquí, la facultad del Gobierno de impulsar el trámite legislativo a través de los proyectos de ley. Sin embargo, el protagonismo del ejecutivo en el ámbito de la producción normativa va más allá ya que posee otras facultades atribuidas que le otorgan determinado poder sobre el curso del procedimiento legislativo.

La Constitución Española, en coincidencia con la tendencia vigente tras la segunda posguerra⁷¹³, incorpora técnicas que tienen como objetivo la agilización del procedimiento parlamentario para la aprobación de la ley. Entre estas técnicas que tienen por objeto agilizar los trámites legislativos, debe destacarse la inclusión de variaciones específicas en el procedimiento legislativo ordinario que permiten al Parlamento y al Gobierno abreviar el *íter* legislativo, bien recortando los plazos generalmente previstos para la tramitación de una iniciativa, bien suprimiendo alguno de los trámites incluidos en el procedimiento legislativo ordinario.

Tal como surge de la lectura literal del artículo 86 CE, es ante situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno puede hacer uso de su facultad de aprobar decretos-leyes pero, como se ha visto en el capítulo 2, la delimitación de estas circunstancias es una de las cuestiones que más debate ha suscitado y que se ha ido definiendo a través del creciente y expansivo ejercicio del Gobierno de esta potestad y las pautas (no siempre en el mismo sentido) delimitadas por el Tribunal Constitucional. La norma fundamental omite referirse a situaciones concretas como podrían haber sido el estado de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE) y se limita a otorgar un margen de discrecionalidad al Gobierno (y el correspondiente control político por parte del Congreso de los Diputados⁷¹⁴). Puede afirmarse que la actual redacción del art. 86 resulta bastante más laxa en cuanto a la definición de la situación habilitante para el dictado de las normas de urgencia que su precedente artículo 80 de la Constitución Republicana de 1931⁷¹⁵, según el cual la circunstancia que ameritaba

⁷¹³ Ver GÓMEZ LUGO, Y., “La Urgencia en el *íter legis*: Una técnica de agilización procedimental a suposición del gobierno”, en: *Revista de Derecho Político*, número 71-72, enero-agosto, 2008, pp. 703-733.

⁷¹⁴ Ver capítulo 5 de este trabajo.

⁷¹⁵ Art. 80 Constitución Republicana de 1931: “Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República.

la utilización de la normativa de urgencia eran casos excepcionales que requieran la urgente decisión o cuando lo demande la defensa de la República cuando el Congreso no estuviese reunido⁷¹⁶. En la redacción actual, el margen de discrecionalidad otorgado al Gobierno es mayor para aprobar “disposiciones legislativas provisionales”.

En el capítulo 2 y en los capítulos 6 y 7 se realiza un estudio pormenorizado de la naturaleza de la extraordinaria y urgente necesidad a la que hace alusión el art. 86 CE y la interpretación que han hecho, tanto el poder legislativo como el Tribunal Constitucional, de los elementos habilitantes para la aprobación de los decretos-leyes, pero es importante hacer referencia a algunas cuestiones aquí para poder continuar con el análisis de la importancia de las otras vías con las que cuenta el Gobierno para agilizar el procedimiento legislativo.

En este sentido, el Tribunal Constitucional avanzó en sus primeras sentencias que él “podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad (esta naturaleza) *que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia*⁷¹⁷” (STC 29/1982, FJ3) y 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*”⁷¹⁸ (STC 6/1983, FJ 5).

Es necesario tener en cuenta entonces que, más allá de la apreciación política de la “extraordinaria y urgente necesidad”, en teoría, la principal razón por la que el Gobierno aprueba decretos-leyes en lugar de utilizar la vía legislativa, es que ninguna de las otras opciones disponibles (la vía legislativa ordinaria y procedimientos legislativos abreviados) le permitiría actuar con la diligencia necesaria. Puede

Los decretos así dictados tendrán solo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la material”.

⁷¹⁶ GOMEZ LUGO, Y.; “Decreto Ley versus Ley parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 102-117.

⁷¹⁷ El destacado me pertenece.

⁷¹⁸ El destacado me pertenece.

afirmarse entonces, que el hecho que habilita la utilización de la vía del decreto-ley, que se configura como una excepcionalidad en relación a la función legislativa (no me cansaré de repetirlo), es la percepción del Gobierno de que, de concurrir por otra vía, los tiempos del trámite legislativo no permitirían actuar con la premura suficiente para hacer frente a determinada situación⁷¹⁹. Cabe aquí reiterar que los tiempos a ser tenidos en cuenta para valorar la concurrencia de la circunstancia habilitante y procedencia de la utilización de la vía excepcional no han de ser solamente los que tomaría la tramitación a través del procedimiento legislativo ordinario, sino también el que demoraría si se instaran los procedimientos especiales de abreviación del *iter* legislativo. Es por esta razón por la que se hace hincapié, en el presente capítulo, en la abreviación del trámite legislativo y la facultad del Gobierno de impulsarla. Por lo tanto, corresponde analizar cuál es la utilización que se ha hecho de los procedimientos legislativos abreviados y cuál ha sido la actitud del Gobierno en referencia a estas vías de aceleración de los tiempos legislativos.

5.2.1 Procedimientos legislativos especiales

Para adentrarse en la temática de los procedimientos legislativos abreviados que ocupan el estudio del presente acápite, corresponde aclarar que existen distintas sistematizaciones sobre los procedimientos legislativos especiales.

En primer lugar cabe resaltar que originariamente, el procedimiento legislativo en la regulación española era único de conformidad con el concepto único de ley, con alguna excepción en las constituciones históricas en referencia a la prioridad del Congreso de los Diputados por sobre el Senado en relación a leyes sobre contribuciones y créditos en virtud de la distinción entre la función legislativa y la

⁷¹⁹ Como se verá en el próximo capítulo, si bien este fue el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional en sus primeras sentencias, no se le ha exigido al Gobierno que justifique expresamente en cada uno de los decretos-leyes que aprueba los motivos que le impiden recurrir a la vía parlamentaria ordinaria o de urgencia, y el TC tampoco lo ha analizado en los casos sometidos a su consideración. Cabe destacar que la viabilidad de la utilización de la urgencia no resulta tan difícil de calcular teniendo en cuenta que los plazos de dicho procedimiento están contemplados en los reglamentos de las Cámaras. En este sentido ver ARAGON REYES, M., *Uso y Abuso del Decreto-Ley....op. cit.*, p.81. y GOMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley versus Ley parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 102-117.

función presupuestaria. Es en 1971 con el Reglamento de las Cortes Españolas que se distingue por primera vez entre procedimientos legislativos ordinarios y especiales⁷²⁰.

Actualmente, el Título III, De las Cortes Generales (arts. 66 a 96 CE) se distribuye en tres capítulos: el Primero que regula el funcionamiento de las Cámaras (arts. 66 a 80 CE); el Segundo, que, en principio, refiere y regula el procedimiento de elaboración de las leyes (arts. 81 a 92 CE) y el Tercero, refiere a los tratados Internacionales (93 a 96)⁷²¹. Siguiendo a García Escudero, se puede afirmar que en ese Segundo Capítulo de la Constitución no se trata únicamente “la elaboración de las leyes” sino que refiere a cuestiones variadas. Se ocupa de las potestades legislativas del Gobierno: decretos legislativos (art. 82 a 85 CE) y decretos-leyes (art. 86 CE) y se incluyen cuestiones ajenas a la exclusiva regulación de la elaboración de las leyes ya que incluye cuestiones como el referéndum (art. 92 CE). De los 5 artículos restantes del Capítulo (81 y 87 a 90), los tres primeros refieren a la iniciativa legislativa y el 91 a la sanción real. Por lo tanto, sólo el artículo 81, el 90 y en parte el 89 CE, regulan el procedimiento legislativo en sentido estricto. Esta falta de regulación expresa, exhaustiva y sistemática del procedimiento legislativo (especialmente el ordinario) deriva en un traslado de dicha regulación a los Reglamentos de las Cámaras, RCD y RS.

Ambos Reglamentos se refieren al procedimiento legislativo pero difieren en el modo en el que nombran las clasificaciones que establecen. Así, el RCD distingue entre procedimiento común (Título V, Capítulo Segundo) y “De las especialidades en el procedimiento legislativo” (Título V, Capítulo Tercero). El RS, por su parte, distingue entre procedimiento ordinario (Título IV, Capítulo Primero) y procedimientos legislativos especiales (Título IV, Capítulo Segundo)⁷²². Cabe destacar también que en el RCD la urgencia no es contemplada como una especialidad

⁷²⁰ Ver GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, P., “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación, Fases y Tipos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Número 16, 2005, p. 227.

⁷²¹ Cabe destacar aquí la posición de algunos doctrinarios en referencia a la incorrecta ubicación de esta función de las Cortes Generales en este Capítulo ya que no puede calificarse como una más de las tareas incluidas en la función legislativa propiamente dicha sino que se remite a la autorización de una potestad propia del Gobierno que es la del dirección de la política interior y exterior (Art. 97 CE). Esta es la posición sostenida por Piedad García Escudero Márquez y sustentada por las STC 155/2005. Ver GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, P.; “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación...”, *op. cit.*, p. 212.

⁷²² Conforme lo expresa Piedad García Escudero, según Villacorta Mancebo, la ausencia de uniformidad en la denominación esta justificada ya que no podría calificarse de ordinario el procedimiento del Congreso en virtud de la delegación general a favor de las comisiones efectuada a través del art. 148.1 RCD. Ver GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, P., “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación, Fases y Tipos”, *op. cit.* p. 228, nota al pie número 22.

exclusiva del procedimiento legislativo, sino un procedimiento que puede aplicarse a cualquier asunto (Título IV “Disposiciones generales de funcionamiento”, Capítulo Sexto “De la declaración de urgencia”).

Corresponde ahora abordar esta clasificación desde una perspectiva doctrinal. En primer lugar se puede mencionar la tesis sostenida por García Martínez, quien entiende que estos procedimientos se pueden dividir entre a) procedimientos especiales *ratione materiae* que contempla aquellos procedimientos que resultan obligatorios para regular determinadas materias: ej. La Ley de Presupuesto, las leyes de reforma de los Estatutos autonómicos, etc.) y b) los procedimientos especiales por razón temporal, que son aquellos que se diferencian por el acortamiento o agilización de los plazos del procedimiento⁷²³. Espín, por su parte, distingue entre procedimientos especiales constitucionalmente asociados a un determinado tipo de ley y procedimientos de carácter genérico⁷²⁴. Por otra parte, De Esteban y González Trevijano efectúan la distinción entre procedimientos asociados a determinadas clases de normas jurídicas y procedimientos legislativos de carácter genérico no asociados a ningún tipo de norma jurídica en particular⁷²⁵. A partir de esta distinción, Ruiz Robledo propone una división tripartita de los procedimientos legislativos en ordinario, abreviados y especiales. En este caso, los primeros no se distinguen por su objeto material y el órgano legitimado para decidir puede elegir libremente, una vez comprobada la existencia de unos requisitos, entre el ordinario o el abreviado. Al referirse a los especiales entiende que son aquellos de empleo forzoso para determinada materia que tiene un régimen constitucional específico, es decir que son procedimientos especiales para este autor, todos aquellos que se utilizan para crear normas a través de un procedimiento distinto al de la ley ordinaria⁷²⁶.

García Escudero, quien parte de la clasificación de García Martínez, distingue los procedimientos especiales por razón de la materia sobre la que recaen de los procedimientos y especialidades en el procedimiento que tienden a abreviar el mismo

⁷²³ Ver GARCÍA MARTÍNEZ, M.A., *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 276.

⁷²⁴ ESPÍN, E., en LÓPEZ-GUERRA L. *et al*, *Derecho Constitucional II*, 5.^a Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 112-113.

⁷²⁵ DE ESTEBAN, J.; GONZÁLEZ TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional español*, III, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1994, p. 561.

⁷²⁶ RUIZ ROBLEDO A., “Sobre los tipos de procedimientos legislativos”, en: AA.VV. *El Procedimiento Legislativo, V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 657.

y que pueden darse tanto en el procedimiento ordinario como en los especiales, actuando por tanto de forma transversal a los distintos procedimientos. Sin embargo, se aparta de la clasificación establecida por García Martínez al entender que en la delegación plena de competencias en las Comisiones no se cumplen las características de las variantes del procedimiento llamadas abreviadas, ya que las bases de su regulación se encuentran en la Constitución y no pueden aplicarse a todo tipo de leyes, entre otras cuestiones que mencionaremos más adelante⁷²⁷.

En este trabajo se adopta la tesis sostenida por García Martínez y se la complementa con la excepción esgrimida por Piedad García Escudero al entender que el procedimiento de delegación legislativa plena en las Comisiones no representa un procedimiento especial abreviado ya que no reúne las características de las variantes del procedimiento llamadas abreviadas. Sin embargo, incluiremos su análisis en este trabajo porque efectivamente acorta los plazos de la tramitación legislativa.

También cabe mencionar aquí, porque será útil a los efectos del análisis de las variaciones en los distintos procedimientos legislativos abreviados, que una de las formas de calificar los procedimientos legislativos es de acuerdo al número de lecturas al que se someten las iniciativas legislativas. En términos generales pueden diferenciarse tres tipos de procedimientos en función de esta variable, el de tres lecturas (modelo británico), el de dos (modelo francés) y el de una (que tiene acogida en sistemas parlamentarios como el italiano, el francés o el español, si bien su reconocimiento tiene carácter totalmente excepcional configurándose por las normas procedimentales como un procedimiento legislativo especial⁷²⁸). En el caso español, conforme lo expresan García Martínez, García Escudero y Gómez Lugo⁷²⁹, puede hablarse de un sistema de dos lecturas. García Martínez realiza una interesante reflexión sobre la evolución de la primer lectura:

“... la clasificación de los procedimientos como de tres, dos o una lectura responde a una elaboración tradicional en la que la primera lectura ha ido perdiendo su significado original y ha sido de hecho sustituida por la simple publicación del proyecto de ley. Si esto es así en el procedimiento típicamente Inglés de las tres lecturas, no parece haber razón para negar al procedimiento

⁷²⁷ GARCÍA ESCUDERO, P., “El Procedimiento Legislativo en las Cortes Generales: Regulación...”, *op. cit.*, p. 233.

⁷²⁸ GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, en: *Revista para el Análisis del Derecho*, número 4, 2007, p. 4,

⁷²⁹ Ver GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. *El Procedimiento Legislativo*, *op. cit.*, pp. 60-66; GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, P., “El Procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación...”, *op. cit.*, p. 229 y GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *op. cit.*, p. 4.

legislativo español su inclusión en el de dos lecturas, aunque como tal no haya mas que la parte final ante el Pleno y se haya sustituido la primera por la publicación del proyecto, y ello incluso con independencia del debate de totalidad previsto en algunos supuestos”⁷³⁰.

Además, siguiendo a García Escudero puede aseverarse que, como se verá más adelante, los Reglamentos avalan esta interpretación de la doble lectura al incluir un procedimiento especial “de lectura única”, en referencia al debate exclusivo en el Pleno⁷³¹. Sin embargo, existen excepciones: el procedimiento de tres lecturas en el Congreso de los Diputados en el supuesto de presentación de enmiendas a la totalidad del proyecto o proposición de ley en cuyo caso habrá un primer debate en Pleno sobre la totalidad (art 112 RC); el de una sola lectura en los casos de el procedimiento de lectura única y, el caso del procedimiento descentralizado en Comisión que se transforma en un procedimiento de una lectura aunque la presunción de delegación (arts. 75 CE y arts. 148 RCD) ha venido a convertir la excepción en regla⁷³².

Volviendo a la clasificación de los procedimientos especiales, una vez expuestas las distintas teorías, queda claro que se entiende por procedimientos especiales abreviados aquellos procedimientos legislativos especiales que reducen el tiempo de tramitación legislativa. Son estos los que merecen especial atención para el análisis pertinente de este capítulo y, siguiendo a García Escudero estos son: el procedimiento de lectura única (arts. 150 RCD y 129 RS) y el procedimiento de urgencia (arts. 93 y 94 RCD y 133 a 135 RS) que se verán a continuación. Sin perjuicio de no considerarlos un procedimiento abreviado, teniendo en cuenta que efectivamente acorta los plazos del *iter legis*, también se analizará la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones parlamentarias (arts. 75 inciso 2 y 3 CE, arts. 148 y 149 RCD y Arts. 130 y 132 RS).

5.2.2 Procedimientos legislativos especiales por razón temporal (abreviados)

⁷³⁰ GARCIA MARTINEZ, M.A., *El Procedimiento Legislativo*, op. cit., p. 230.

⁷³¹ GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, P., “El Procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación...”, op. cit., p. 229.

⁷³² *Ibid.*, p. 233 y ss..

Para analizar la utilización de los procedimientos abreviados habrá que tener en cuenta cuáles son los sujetos habilitados para impulsar cada uno de ellos. Si bien, como se ha mencionado anteriormente la relación entre mayorías y minorías condiciona la actividad legislativa de una legislatura, no puede perderse de vista que lo que se intenta evaluar en el presente acápite es la actitud del Gobierno frente a la potestad de abreviar el trámite legislativo que le es otorgada. Es decir, con qué asiduidad utiliza los medios a su alcance para impulsar una norma a través del procedimiento legislativo e insta el procedimiento abreviado evitando el decreto-ley. Por lo tanto, como se verá más adelante, al ser la declaración de urgencia el único de estos procedimientos que le es permitido impulsar, en términos estrictos sólo habría de analizarse la utilización por parte del Gobierno de esta potestad. Sin embargo, teniendo en cuenta que algunas de las conclusiones obtenidas en los capítulos anteriores indicaban que cuanto mayor era el apoyo que tenía el Gobierno en el Parlamento, menor era el número de decretos-leyes que se aprobaban (tanto en términos absolutos como en relación a otro tipo de normas), resulta interesante analizar si esa disminución en la utilización de la vía extraordinaria se compensa con un aumento en la utilización de los procedimientos especiales abreviados. Por lo tanto, teniendo en cuenta que en los casos en los que cuenta con mayorías absolutas el Gobierno podría impulsar los distintos procedimientos abreviados a través de la mayoría parlamentaria que lo sostiene pero que el único que puede impulsar directamente es el de Urgencia, corresponde hacer dos análisis diferenciados:

a) El primero sobre la utilización de los procedimientos abreviados que se hace en las legislaturas con mayorías parlamentarias en relación al resto de legislaturas.

b) Otro, diferenciado, sobre el ejercicio que hace el Gobierno de la potestad que le está asignada de impulsar la urgencia.

De este modo, se obtendrán conclusiones sobre la utilización de los procedimientos abreviados en aquellas legislaturas en las que el Gobierno cuenta con mayoría absoluta (a) y por otro, conclusiones sobre la actitud exclusiva del Gobierno para evitar la aprobación de decretos-leyes aprovechando la facultad constitucionalmente atribuida de impulsar el procedimiento de urgencia (b).

5.2.2.1 Competencia legislativa plena en las Comisiones parlamentarias

La Constitución Española permite en su artículo 75.2⁷³³ que el Pleno de cada Cámara delegue en las Comisiones legislativas permanentes la capacidad de aprobar leyes⁷³⁴. El apartado tercero de dicho artículo establece que no podrán ser tramitadas a través de este procedimiento la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales.

Este procedimiento se ha regulado de diferente modo en el Reglamento del Congreso y del Senado. Mientras que en este último se ha respetado la letra del artículo 75 CE, en el del Congreso de los Diputados, se evita la delegación individualizada y se establece una presunción general “El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, *se presumirá*⁷³⁵ para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente” (art. 148.1 del RC). De este modo, se acorta sustancialmente el procedimiento legislativo ya que se suprime la fase plenaria.

Esta delegación automática en las Comisiones legislativas ha generado la crítica doctrinal generalizada⁷³⁶ ya que vulnera lo dispuesto en el Art. 79.3 CE que

⁷³³ Art. 75 CE: 1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones. 2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación. 3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

⁷³⁴ Según Ruiz Robledo “El único precedente español de esta delegación en las Comisiones se encuentra en el artículo 12 de la Ley de Cortes de 1942, aunque se acepta pacíficamente que su fuente de inspiración es el artículo 72 de la Constitución italiana de 1947”. Ver RUIZ ROBLEDOS, A., “La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, número 43, enero-abril, 1995, p. 77.

⁷³⁵ El destacado me pertenece.

⁷³⁶ Santaolalla entiende que “es, cuando menos, dudosa la constitucionalidad de este sistema de delegación automática” ya que en su opinión se necesita un acuerdo de las Cámaras al respecto y no presunciones ya que de conformidad con el Art. 79.2 CE los acuerdos de las Asambleas deben ser expresos y por votación, ver SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, p. 238. Punset, por su parte, entiende que directamente “la regulación de esta materia por el Reglamento del Congreso resulta contraria a la Constitución (...) en tanto que la redacción del artículo 75.2 de la CE en modo alguno permite semejante presunción «ope legis», ver PUNSET, R., “La fase central del procedimiento legislativo”, *op. cit.*, p. 130. Piedad García Escudero también entiende que la sustitución del Pleno por las Comisiones de manera generalizada es de dudosa constitucionalidad en virtud de la

establece que el voto de diputados/as y senadores/as, es personal e indelegable. Como ya hemos mencionado, según algunos autore/as la competencia legislativa plena o descentralización⁷³⁷ en las Comisiones parlamentarias ni siquiera es considerada como un procedimiento abreviado. García Escudero afirma que:

“...este procedimiento (llamado también de delegación de competencia legislativa plena en las comisiones) no puede ser calificado de procedimiento especial conforme a los parámetros adoptados, pues sus bases normativas se encuentran en la Constitución y no se aplica a un determinado tipo de normas. Tampoco cabe, como en los llamados procedimientos abreviados, su aplicación a todos los procedimientos, antes bien, queda excluido de los procedimientos especiales más característicos, como son los relativos a la tramitación de las leyes orgánicas (y por tanto también, de los Estatutos de Autonomía) y de la Ley de Presupuestos Generales del Estado”⁷³⁸

Lo que la lleva a considerar el procedimiento en Comisión como una variante del procedimiento ordinario, que podría subclasificarse en procedimiento en Pleno o delegado en Comisión. Además, aclara que otro argumento para entender que la delegación en Comisiones es una variante del procedimiento ordinario es el hecho de que el artículo 148 RCD presume el acuerdo de delegación del Pleno para todos los proyectos constitucionalmente delegables lo que constituye, desde su punto de vista, una “*presunción de dudosa constitucionalidad*” ya que el voto de diputados/as y senadores/as, es personal e indelegable (Art. 79.3 CE)⁷³⁹ y que esta premisa termina convirtiendo el procedimiento delegado en el ordinario, ya que para la aprobación por

presunción establecida por el art. 148 RCD, GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *El Procedimiento Legislativo Ordinario...*, *op. cit.*, p. 89. En el mismo sentido RUBIO LLORENTE, F., “El Procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, *op. cit.*, p. 92 y GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *El procedimiento legislativo*, *op. cit.*, pág. 295.

⁷³⁷ Resulta interesante lo que plantea Ruiz Robledo al afirmar que “no termina de convencernos la segunda denominación, procedimiento descentralizado, porque en nuestro Derecho público «descentralización» es la cesión de competencias de un ente institucional a otro distinto, con personalidad jurídica propia, «siempre que ello implique la transferencia efectiva de poderes decisorios ejercidos en nombre propio»; sin embargo, esas características no son predicables de la técnica” aquí analizada, entre otros argumentos. Ver RUIZ ROBLEDOS, A., “Delegación legislativa en las Comisiones Parlamentarias”, *op. cit.*, p. 78.

⁷³⁸ GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “El Procedimiento Legislativo en las Cortes Generales: Regulación...”, *op. cit.*, p. 233.

⁷³⁹ Según García Escudero en el mismo sentido se manifiestan RECODER DE CASSO, Emilio; “Comentario al artículo 75.2”, GARRIDO FALLA, F. (Director); Comentarios a la Constitución, 2.a ed., Madrid, 1985, pág. 1168. Ver, GARCÍA ESCUDERO, P., “El procedimiento Legislativo en las Cortes Generales: Regulación ...”, *op. cit.* p. 233. En el mismo sentido GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción; El procedimiento legislativo, *op. cit.*, pág. 295, SANTAOLALLA LÓPEZ, F.; *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, pág. 238 y PUNSET. R.; “La fase central del procedimiento legislativo”, *op. cit.*, pág. 130.

el Pleno de leyes sobre materias no excluidas de delegación por el artículo 75.3 CE, es preciso un acuerdo expreso del Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

Otra de las cuestiones controvertidas de la regulación que hace el Reglamento del Congreso de los Diputados sobre este procedimiento es la limitación temporal que impone el art. 149 RCD al Pleno para recabar el debate y la votación de los proyectos delegados las Comisiones “antes de iniciarse el debate en Comisión” ya que contraviene lo dispuesto en el texto constitucional que expresamente establece que podrá hacerlo “en cualquier momento”. Sin perjuicio de las opiniones y argumentos expuestos anteriormente, otros autores como Ruiz Robledo expresan que la delegación legislativa en las Comisiones parlamentarias no ha generado un impacto negativo en la función parlamentaria (como si lo ha hecho en Italia según el autor) y hasta ha tenido a su favor el ser un procedimiento ágil que acorta el tiempo de tramitación de la leyes sin perjudicar su contenido y sin impedir que los distintos partidos expongan sus puntos de vista⁷⁴⁰. Como se ha avanzado en la clasificación sobre los procedimientos, coincido con García Escudero al no considerar la competencia legislativa plena en las Comisiones como un procedimiento abreviado pero se hará referencia a este procedimiento aquí porque efectivamente se acortan los plazos del procedimiento legislativo ordinario.

Una vez que se ha explicado brevemente cuál es el procedimiento de competencia legislativa plena en las Comisiones parlamentarias corresponde observar cuál ha sido la evolución de la utilización de este tipo de procedimientos a través de las distintas legislaturas. Teniendo en cuenta que el Senado no ejerce un rol relevante en el procedimiento legislativo y que termina actuando como una simple “*Cámara de reflexión o de segunda lectura*”⁷⁴¹ el presente análisis sólo se limitará a los datos correspondientes al Congreso de los Diputados.

⁷⁴⁰ RUIZ ROBLEDO, A., “La Delegación legislativa...”, *op. cit.*, p. 102-103.

⁷⁴¹ Ver PUNSET, R., “La fase central del procedimiento legislativo”, *op. cit.*, p. 116. Además, tampoco puede afirmarse que funcione como una Cámara de representación territorial (Ver PUNSET, Ramón; “De un Senado a otro”, en: *Teoría y realidad constitucional*, número 17, 2006 (Ejemplar dedicado a: El Senado), pp. 107-142).

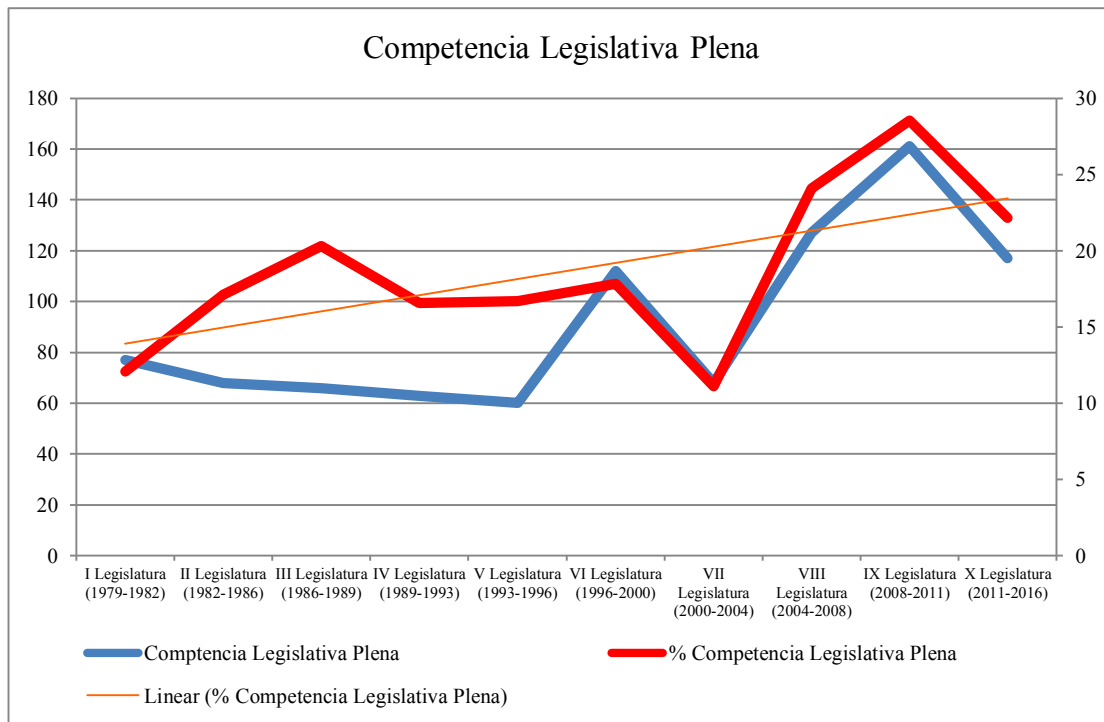


Gráfico 45: Utilización del procedimiento de competencia legislativa plena a través de las Legislaturas en términos absolutos y en términos proporcionales al resto de normas aprobadas.

Como puede observarse, la serie azul muestra la evolución en el número de veces que se ha utilizado el procedimiento de competencia legislativa plena en términos absolutos. Sin embargo, este dato ha de ser tenido en cuenta en relación al total de normas impulsadas. La serie roja, que indica el porcentaje que representaron en cada legislatura las normas tramitadas a través de la competencia legislativa plena de las Comisiones sobre el total de las impulsadas, también nos muestra un incremento en su utilización. La línea de tendencia muestra que existe un aumento progresivo en la utilización de este procedimiento, es decir que gradualmente se ha ido haciendo un mayor uso de él. Es decir que el procedimiento descentralizado, proporcionalmente respecto de otro procedimientos, ha registrado un aumento.

Cabe destacar aquí, como se mencionaba anteriormente, que este procedimiento se presume para todos los proyectos constitucionalmente delegables de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 RCD por lo que termina siendo el procedimiento habitual ya que para la aprobación por el Pleno de leyes sobre materias no excluidas de delegación por el artículo 75.3 CE, es preciso un acuerdo expreso del Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Es por esta razón que se observa un número tan abultado de proyectos de ley que han sido tramitados en

competencia legislativa plena aunque estos no representan un volumen alarmante sobre el total de normas aprobadas. De los datos extraídos se observa un notable incremento (especialmente en las Legislaturas VIII, IX y X) en los proyectos que han sido tramitados a través de este procedimiento tanto en términos absolutos como porcentuales. Pero, como ya afirmaba Ruíz Robledo hace más de 10 años, “poca culpa cabe atribuir al procedimiento descentralizado en la hiperinflación legislativa española, que responde mucho más al aumento de la complejidad estatal que a las facilidades de tramitación que ofrece este *íter* legislativo abreviado”⁷⁴². Aunque como bien señalaba Rubio Llorente, el sistema de Comisiones acentúa el poder de los partidos políticos como representantes de la voluntad popular y difumina el carácter representativo, la independencia de criterio y, en definitiva, la dignidad del parlamentario individual⁷⁴³.

Sin perjuicio de todas las consideraciones hasta aquí expresadas, el procedimiento de delegación plena en las comisiones se da de manera automática, sin que sea necesaria la expresión o iniciativa de los grupos parlamentarios o el Gobierno. Por lo tanto, teniendo en cuenta que lo que se intenta dilucidar en este trabajo es la intención de las mayorías o el Gobierno en acelerar los plazos del trámite legislativo y que en este caso esta voluntad no puede valorarse, estos resultados no resultan relevantes. Es decir que al terminar siendo este el procedimiento habitual, este análisis resulta inútil para evaluar la intención de las mayorías o el Gobierno para impulsar el acortamiento de los plazos del *íter* legislativo por lo que el análisis de los datos que puedan de aquí surgir no resulta de mayor relevancia ya que hay demasiadas variables que podrían desvirtuar las conclusiones. Lo que sí se observa es un aumento sustancial de la utilización de este procedimiento en las últimas tres legislaturas.

5.2.2.2 Procedimiento de lectura única

Como se ha mencionado al inicio de este capítulo, una de las formas de

⁷⁴² RUIZ ROBLEDO, A., “La delegación legislativa...”, *op. cit.* p. 101. También citado en GARCÍA PELAYO, M., “El crecimiento de la complejidad estatal”, en *Transformaciones del Estado Contemporáneo. Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, Tomo II, pp. 1719 y ss.

⁷⁴³ RUBIO LLORENTE, F., “El Procedimiento legislativo en España...”, *op. cit.*, p. 93.

calificar los procedimientos legislativos es de acuerdo al número de lecturas al que se somete a las iniciativas legislativas. El procedimiento de lectura única se caracteriza por suprimir una fase del *iter legis* común, limitándolo a una sola lectura como su nombre claramente lo indica.

Según Gómez Lugo,

“una mirada hacia los textos de nuestro Constitucionalismo histórico nos muestran algunas normas cuyo contenido se asemeja al procedimiento que nos ocupa y que se caracteriza por la supresión de la fase de Comisión. En esta línea el art. 70 del Reglamento Interino de las Cortes constituyentes de 5 de agosto de 1873, disponía que “los proyectos de ley de Gobierno pasaran a la Comisión permanente respectiva. Exceptuándose aquellos que las Cortes declaren en votación nominal de grande urgencia. *Estos se discutirán sin dictamen previo de la Comisión*”. También se establecía un procedimiento similar para las proposiciones de ley que, una vez tomadas en consideración pasaban a la comisión respectiva, salvo si las Cortes la declaraban en votación nominal de grande urgencia (art. 76)”⁷⁴⁴.

Actualmente, no nos encontramos frente a un procedimiento expresamente reconocido por la Constitución sino que es una creación de los Reglamentos parlamentarios, contemplado en los art. 150 RC y art. 129 RS⁷⁴⁵. En este caso se

⁷⁴⁴ GOMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *op. cit.*, pág. 5, nota al pie número 5.

⁷⁴⁵ Artículo 150 RCD: “1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

2. Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación.

3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado”.

Art. 129 RS “Artículo 129: 1. Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de ley, remitidos por el Congreso de los Diputados, lo aconseje, o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

2. A tal efecto, se procederá a un debate de totalidad, en el que los turnos a favor y en contra serán de quince minutos, y tras ellos los Grupos parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.

(Véase Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre turnos a favor y en contra previstos en los artículos 108.4, 121, 129 y 155.2 del Reglamento del Senado, de 17 de abril de 1985).

3. Antes de su debate en el Pleno, y dentro del plazo señalado por la Mesa de la Cámara, podrán presentarse únicamente propuestas de veto, cuya tramitación se realizará conforme a las normas establecidas en el artículo 121 de este Reglamento. Caso de ser aprobada alguna de ellas, el Presidente del Senado dará por concluido el debate sobre el proyecto afectado y lo comunicará al Presidente del Gobierno y del Congreso de los Diputados, trasladándoles el texto de la propuesta.

4. En el caso de que el proyecto o proposición de que se trate no sea aprobado por el Senado o no alcance la mayoría exigida según la naturaleza del proyecto, se considerará rechazado por la Cámara, comunicándolo así el Presidente del Senado al Congreso de los Diputados, a los efectos correspondientes”.

suprimen los trámites parlamentarios que se realizan en Comisión y Ponencia, es decir que simplemente se desarrollará la fase plenaria que estará compuesta de dos momentos: el debate de la totalidad ante el Pleno de la Cámara y, en segundo lugar, la votación única del Pleno a la que es sometido el texto. Como se suprime la fase de procedimiento en Comisión, transcurrido el plazo para presentar enmiendas se pasa directamente al debate y votación en el Pleno de la Cámara. Esta simplificación del procedimiento supone una agilización en los tiempos pero también implica la imposibilidad de presentación, debate y votación de enmiendas que habitualmente sucede en la Comisión. Por otra parte, teniendo en cuenta esto y los casos para los que este procedimiento está contemplado, se produce una restricción de la participación de las minorías ya que no hay un momento de negociación sobre la redacción del articulado y permite que el grupo parlamentario mayoritario, con apoyo de la segunda fuerza o simplemente de alguna minoría que le permita alcanzar la mayoría necesaria para aprobar la iniciativa, puede pasar a la votación en pleno sin tener que negociar ni una palabra del articulado con el resto de los grupos parlamentarios⁷⁴⁶.

De acuerdo a lo establecido en los Reglamentos, este procedimiento queda limitado a aquellos proyectos o proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o cuya simplicidad de formulación lo permita (arts. 150 RCD y 129 RS). Puede interpretarse entonces que existen dos supuestos de hecho en los que este procedimiento especial puede aplicarse: cuando la naturaleza del texto lo “aconseje” y cuando su “simplicidad” lo permita. Esta imprecisión en la definición del presupuesto habilitante ha sido criticada por la doctrina. A modo de ejemplo, puede citarse a Santaolalla López quien afirma que esta facultad que los Reglamentos ofrecen al legislador ha permitido un uso indiscriminado de la misma⁷⁴⁷. Por su parte, García Escudero entiende que “La ambigüedad de esta determinación ha hecho que sea normalmente utilizado cuando existe un consenso tal sobre el contenido de un proyecto que hace prever que el texto no sea variado en el curso de la tramitación (sea o no simple su contenido), previo acuerdo de la junta de portavoces”⁷⁴⁸. Cabe destacar que la citada autora distingue tres supuestos (en lugar de dos) en los que este

⁷⁴⁶ Para un análisis más detallado sobre el tema ver GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *op. cit.* y GARCÍA ESCUDERO MARTÍNEZ, P., *El Procedimiento Legislativo ordinario en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 229 y ss.

⁷⁴⁷ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario español*, *op. cit.*, p. 286 en GÓMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁴⁸ GARCÍA ESCUDERO MARTÍNEZ, P., *El Procedimiento Legislativo ordinario en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 113.

procedimiento es utilizado: para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley muy simples que ya cuentan con consenso (de conformidad con la previsión reglamentaria); para la tramitación de proyectos o proposiciones que cuentan con acuerdo unánime para ser tramitados por urgencia política en la aprobación de la ley⁷⁴⁹ o, en tercer lugar, cuando se opta por este procedimiento, o así lo impone una ley, por la incorporación de un elemento pactista en la elaboración del proyecto o proposición (como lo han sido la modificación de la LORAFNA o los acuerdos sobre el concierto y cupo económico vasco de las comunidades Autónomas Navarra y País Vasco). Conforme lo expone Gómez Lugo, de la práctica legislativa de las Cámaras y del análisis estadístico del uso del procedimiento legislativo, se deduce que la técnica de lectura única es utilizada generalmente para la tramitación de iniciativas cuyo contenido ha sido previamente pactado fuera del Parlamento, uso que ha sido ratificado por la Jurisprudencia Constitucional en la STC 27/2007, de 31 de enero, FJ 5.⁷⁵⁰

De la lectura del art. 150.1 RCD surge claramente que será “el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces” quien podrá acordar este procedimiento. Del mismo modo, en art. 129.1 RS se establece que será “el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces” quien podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. Es decir que tanto en el Congreso como en el Senado se necesita la concurrencia de la voluntad de distintos órganos: la Mesa debe proponerlo y será el Pleno quien podrá decidir la tramitación por el procedimiento de lectura única.

Este procedimiento presenta algunas diferencias en el Congreso y el Senado. En el primero, una vez acordada la tramitación de la iniciativa a través del procedimiento de lectura única, se procede a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad (art. 150.2 RCD). Cabe destacar, conforme lo expresa García Escudero, que:

⁷⁴⁹ Según García Escudero, con excepciones que confirman la regla. Tal ha sido el caso de la tramitación por el procedimiento de lectura única del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con la provisión de cargos por el Consejo General del Poder Judicial, pese a la oposición del Grupo Popular (véanse Diarios de sesiones del Congreso, de 2 de diciembre de 2004, y del Senado, de 13 de diciembre de 2004). Ver GARCÍA ESCUDERO MARTÍNEZ, P., “El procedimiento Legislativo de las Cortes Generales...”, *op. cit.*, p. 238.

⁷⁵⁰ GOMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *op. cit.*, p. 8 y 9 y nota al pie número 10.

“este primer debate constituye un acto de control en toda regla, en el que la oposición reprocha al Gobierno su opción legislativa, la compara en su caso con las promesas electorales, ofrece a la Cámara -pero, obviamente, dirigiéndose al electorado- su propia opción, que alcanza así publicidad, y fuerza una votación de la Cámara, en la que la mayoría deberá pronunciarse públicamente sobre las alternativas que se han presentado ante la opinión pública”.⁷⁵¹

En el Senado, si bien la regulación es muy similar y se somete al mismo tipo de debate (art. 129.2 RS), está prohibida la presentación de enmiendas al articulado, sólo se permite la presentación de “propuestas de veto” (art. 129.3 RS) lo que genera que este procedimiento sea menos habitual ya que no permite ninguna variación en el texto. Esto ha sido criticado unánimemente por la doctrina ya que restringe notoriamente la participación de los parlamentarios/as y los Grupos cuyo principal medio de expresión de su posición es a través de la presentación de enmiendas con su correlativa discusión y votación⁷⁵². En palabras de Gómez Lugo,

“no podemos olvidar que las enmiendas constituyen un instrumento de canalización y expresión de demandas políticas a través de los grupos parlamentarios, por medio del cual se reconoce la capacidad de presentar *propuestas subsidiarias* al asunto en tramitación. En consecuencia, resulta evidente que la elaboración de normas a través de este procedimiento especial producirá una reducción de las posibilidades de participación de la minoría en la tramitación legislativa, sobre todo de su capacidad para manifestar públicamente sus discrepancias respecto a la legislación propuesta, de ahí que su aplicación deba reservarse a materias o textos de escasa trascendencia política, o ampliamente consensuados por las fuerzas políticas”.⁷⁵³

Por su parte, Punset entiende que también se encuentra un “precepto reglamentario de dudosa constitucionalidad” en el art. 129.4 RS ya que al establecer que “en el caso de que el Proyecto o Proposición de que se trate no sea aprobado por el Senado o no alcance la mayoría exigida según la naturaleza del Proyecto, se considera rechazada por la Cámara, comunicándolo así el presidente del Senado al Congreso de los Diputados, a los efectos correspondientes” mientras que el art. 90.2 CE establece

⁷⁵¹ GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, P., “*El Procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma*”, en: Revista Española de Derecho Constitucional, número 74, 2005, p. 238 en GOMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁵² SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, *op. cit.* pág. 289; REDONDO GARCÍA, A. M., *El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, p. 260 en GOMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *Revista para el Análisis del Derecho*, Número 4, 2007, p. 12.

⁷⁵³ GOMEZ LUGO, Y., “La tramitación legislativa en lectura única”, *op. cit.*, p. 12.

que el rechazo debe producirse por mayoría absoluta por lo que “no se ve como se podría cumplir la exigencia constitucional de motivación, puesto que en el artículo 90.2 no se contempla un mero rechazo, sino un veto”⁷⁵⁴.

Para el análisis que aquí intenta realizarse cabe destacar que, como puede observarse, el Gobierno no tiene poder para impulsar este tipo de procedimiento. Si bien es cierto que se ha mencionado que el Gobierno en aquellas legislaturas que tiene mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados goza de un apoyo presupuesto por parte de su partido en la agilización del procedimiento legislativo de sus proyectos, no se lo puede evaluar en términos de que podría haber optado por impulsar esta vía en lugar de recurrir al decreto-ley porque no está exclusivamente en sus manos el hacerlo, pero sí resulta interesante evaluar si este procedimiento ha sido más utilizado en aquellas legislaturas en las que aquel tenía mayorías parlamentarias.

Del siguiente gráfico puede concluirse que este método se utiliza cada vez con menor asiduidad tanto en términos absolutos como relativos a la totalidad de las normas impulsadas. Es decir que el procedimiento de lectura única se utiliza cada vez menos en relación a otros procedimientos, contrastando con las conclusiones ya expuestas respecto del aumento relativo de la competencia legislativa plena.

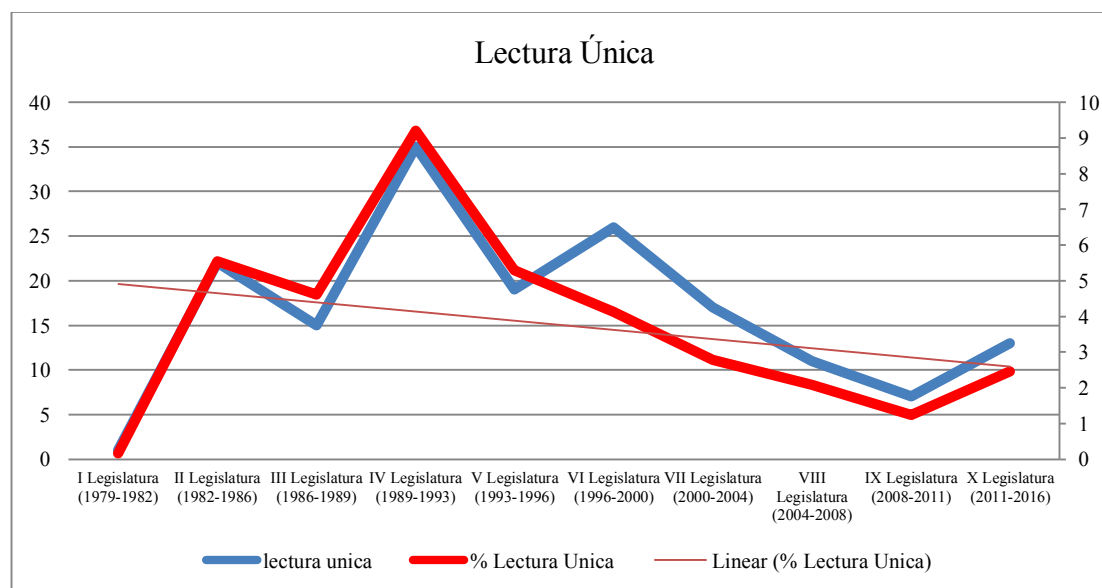


Gráfico 46: Utilización del Procedimiento de lectura única en términos absolutos y en términos relativos a la totalidad de normas impulsadas.

⁷⁵⁴ PUNSET, R., “La fase central del procedimiento legislativo”, en: *Revista de Derecho Constitucional*, año 5, número 14, mayo-agosto, 1985, p. 131.

Sin embargo, como se ha mencionado desde un principio, lo que interesa observar es si hubo un mayor uso de este tipo de procedimientos en aquellas legislaturas en las que existía una mayoría parlamentaria absoluta.

La serie azul, que indica el número de veces que se ha utilizado este tipo de procedimiento, muestra que aquellas Legislaturas en las que más normas se aprobaron a través de este tipo de procedimiento son la II (22), la IV (35), la V (19), la VI (26) y la VII (17). Si se tiene en cuenta que las Legislaturas que contaron con mayorías absolutas fueron la II, la III la VII y la X, no podría afirmarse que se observe una relación entre la existencia de mayorías absolutas y la utilización del procedimiento de lectura única porque dos de ellas sí que han registrado altos números de este tipo de procedimientos pero también dos que no lo han hecho. Por lo tanto no puede sacarse de aquí una conclusión válida.

De todas formas, no puede tenerse en cuenta el número de iniciativas que se tramitaron a través de este procedimiento de manera aislada sino que es necesario tenerlo en cuenta en relación al procedimiento a través del cual fueron aprobadas el resto de normas, cuya representación puede observarse en la línea roja del Gráfico 46. Según este gráfico, aquellas legislaturas en las que se observó un mayor porcentaje de normas tramitadas a través de procedimiento de lectura única en relación a la totalidad de normas aprobadas fueron la II (5,5%), la III (4,6%), la IV (9,2%), la V (5,2) y la VI (4,1). Nuevamente, estos datos impiden sacar conclusiones generales ya que no todas las Legislaturas con mayoría absoluta han presentado altos porcentajes de utilización de este tipo de procedimiento y Legislaturas que no tenían mayorías absolutas sí los han registrado.

De todas formas, si lo que se está intentado evaluar aquí es si efectivamente se activan con más frecuencia los procedimientos legislativos abreviados de las iniciativas legislativas impulsadas por el Gobierno cuando este tiene mayorías en el Congreso de los Diputados, corresponde analizar, no sólo el número de veces que se utilizó ese procedimiento en términos generales, sino la cantidad de veces que se activó cuando la iniciativa legislativa había sido impulsada por el Gobierno y qué porcentaje representaba frente a la totalidad de las normas aprobadas en ese período, que es lo que observamos en el siguiente gráfico.

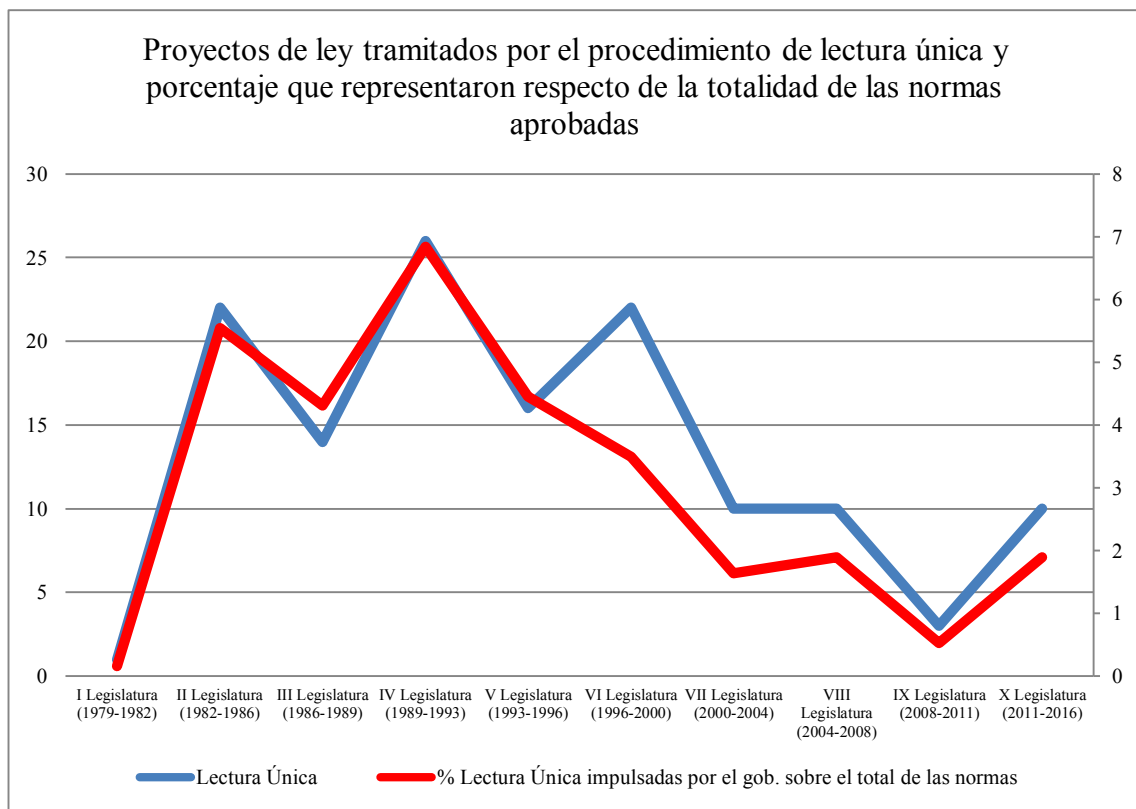


Gráfico 47: Proyectos de ley tramitados por el procedimiento de lectura única y porcentaje que representaron sobre el total de normas aprobadas.

En este gráfico sí que puede observarse si en aquellas legislaturas en las que el Gobierno contaba con mayorías parlamentarias en el Congreso de los Diputados se observa un aumento de los proyectos de ley que se tramitaron con lectura única. Las legislaturas que mayor número de proyectos de ley tramitados por lectura única registran son la II (22), la IV (26), la V (16) y la VI (22). Si se tiene en mente que las Legislaturas que contaron con mayorías absolutas fueron la II, la III la VII y la X, estos datos no permiten concluir que haya algún tipo de relación entre la mayoría con la que cuenta el Gobierno en el Congreso de los Diputados y la activación del procedimiento de lectura única.

En términos proporcionales al procedimiento al que se sometieron la totalidad de las normas aprobadas, las Legislaturas que registran una mayor utilización de la lectura única son la II (5,5%), la III (4,3%), la IV (6,8%) y la V (4,45%). Nuevamente, estos datos no permiten obtener afirmaciones concluyentes sobre la relación entre mayorías parlamentarias y la utilización del procedimiento de lectura única.

Recordemos que en el capítulo 4 se afirmó que existe una relación entre la cantidad de decretos-leyes aprobados y las mayorías parlamentarias con las que el Gobierno contaba en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, como se ha observado aquí, esta disminución en el número de decretos-leyes aprobados no se encuentra relacionado con un aumento en la utilización del procedimiento abreviado de lectura única en los proyectos de ley impulsados por el Gobierno.

5.2.2.3 Procedimiento de Urgencia

El procedimiento de urgencia no se encuentra regulado como un procedimiento abreviado especial para ambas Cámaras, sino que sólo está incorporado en el texto constitucional a través de dos referencias correspondientes a cada una de las Cámaras. Como se ha mencionado anteriormente, se hace referencia al procedimiento de urgencia en el art. 86.3 CE cuando se regula el procedimiento de urgencia que se aplicará a los decretos-leyes que se tramiten como proyecto de ley dentro del plazo previsto para su convalidación por el Congreso de los Diputados, simplemente mencionando la existencia de este procedimiento sin determinar los detalles, de modo que el desarrollo del procedimiento se realiza en el RCD.

La mención al procedimiento de urgencia en el caso del Senado puede encontrarse en el art. 90.3 CE disponiendo que en los procedimientos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados el plazo para vetar o enmendar el proyecto es de 20 días naturales. En este caso, la Constitución sienta la base sobre la que tendrá que apoyarse el reglamento que desarrolle el precepto. Es decir, que en lo que aquí interesa cabe resaltar, como ya he mencionado, el Gobierno en este caso puede declarar la urgencia sin tener que recurrir a las mayorías parlamentarias que lo apoyan. El declarar la urgencia es una potestad que le está constitucionalmente atribuida.

El procedimiento de urgencia es el procedimiento especial abreviado por excelencia ya que no sufre las limitaciones que restringen la utilización que sí afectan al procedimiento de delegación en Comisión (restringido a determinadas materias de conformidad con el art. 75.3 CE, aunque cabe destacar que a los efectos del análisis

que compete al presente trabajo, estas materias tampoco podrían ser reguladas a través de decretos-leyes) y al de lectura única (sólo aplicable a proyectos cuya naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita), y puede utilizarse para cualquier proyecto o proposición de ley. Este procedimiento afecta los plazos establecidos con carácter general para reducirlos a la mitad sin suprimir o modificar otras etapas. Además, como ya he mencionado, el procedimiento de urgencia, a diferencia del de lectura única está contemplado en el texto constitucional en el art. 86.3 CE y 90.2 CE cuando se refiere al plazo de tramitación de los proyectos en el Senado⁷⁵⁵.

En el Congreso de los Diputados, el procedimiento se guía por lo dispuesto en los artículos 93 y 94 RCD que regula la declaración de urgencia como un procedimiento aplicable a cualquier proyecto o proposición. Una vez declarada la urgencia los plazos ordinarios se reducen a la mitad. Sin embargo, la Mesa sigue conservando su facultad de acordar la prórroga o reducción de los plazos (art. 91 RCD) y la falta de fijación de plazos concretos en el procedimiento generan la imposibilidad de determinar la duración del procedimiento (15 días para la presentación de enmiendas, 15 días ampliables para la elaboración del informe de la ponencia y dos meses, también ampliable, para la tramitación de cualquier asunto por una comisión de conformidad a lo dispuesto en el art 43.2 RCD). Por este motivo, a diferencia del procedimiento de urgencia en el Senado, es difícil prever cuánto puede durar esta tramitación en el Congreso de los Diputados. En el Senado, el procedimiento de urgencia está contemplado en los artículos 133 a 135 RS como procedimiento legislativo especial, quedando reducido el plazo de tramitación a 20 días naturales.

Siguiendo a Gómez Lugo, podemos afirmar que métodos como este,

“vienen a reforzar el papel del ejecutivo en el *iter legis*, en la medida en que son mecanismos que le permiten acelerar la producción legislativa y, de este modo, dar cumplimiento a su programa político (...) Los procedimientos legislativos especiales por razón temporal, y entre ellos el de urgencia, se convierten en instrumentos en los que se plasma la concepción del denominado Parlamentarismo racionalizado por la que optó el constituyente español”⁷⁵⁶.

⁷⁵⁵ Cabe destacar la posición de Ruiz Robledo según quien el procedimiento de urgencia ha sido creado por los reglamentos. Ver RUIZ ROBLEDO, A., “Sobre los tipos de procedimientos Legislativos”, *op. cit.*, p. 661.

⁷⁵⁶ GÓMEZ LUGO, Y., “La Urgencia en el *Iter Legis*...”, *op. cit.*, p. 705.

Por lo tanto, ahora cabe evaluar cuál es la utilización que se ha hecho del procedimiento de urgencia.

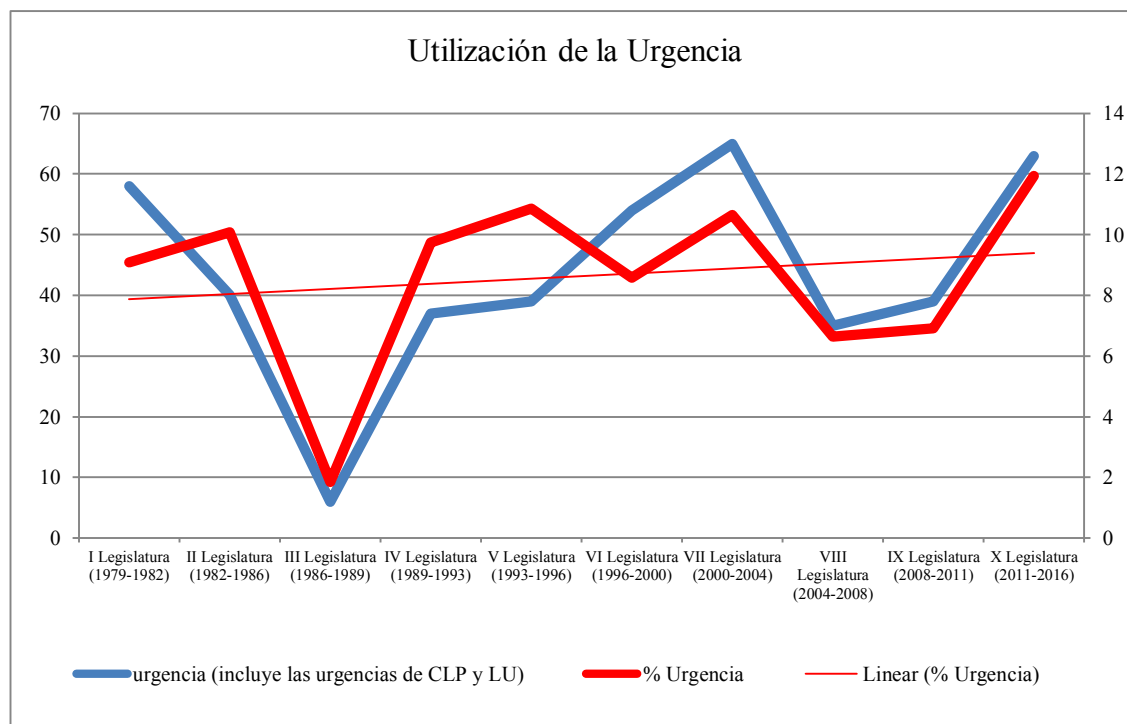


Gráfico 48: Utilización de la urgencia en términos absolutos y en términos relativos. La urgencia contempla todas las veces que ha sido utilizada en las de competencia legislativa plena (CLP) y también las de lectura única (LU).

En este gráfico se puede observar el número de veces que se ha utilizado la urgencia (serie azul) y la proporción que estos han representado en relación a los otros tipos de procedimientos utilizados (serie roja). En términos absolutos (veces que se ha utilizado el procedimiento de urgencia) se observa un inicio en la I Legislatura con un alto número de iniciativas tramitadas de forma urgente (como mencioné en el capítulo 2 al referir al número de decretos-leyes que se habían aprobado en esta Legislatura, cabe destacar que esa transición a un sistema democrático y la consecuente reestructuración de todo el Estado y el sistema de Gobierno puede haber generado situaciones en las que deviniera necesaria la utilización de estos procedimientos de aceleración de los plazos legislativos y normas excepcionales). Luego, se observa una caída pronunciada en su utilización hasta la III Legislatura, momento en el que empieza a crecer el número de veces en el que se utiliza este procedimiento hasta

alcanzar su máximo en la VII Legislatura. Posteriormente, su utilización cae para volver a repuntar en la X Legislatura.

Las Legislaturas en las que más veces se recurrió a la urgencia son la I (58), la II (40), la VI (54), la VII (65) y la X (63). En términos proporcionales las Legislaturas en las que mayor porcentaje representaron las normas que se tramitaron a través del procedimiento de Urgencia fueron la II (10,07%), la IV (9,7%), la V (10,8%), la VII (10,6%) y la X (11,9%).

Como puede observarse en el gráfico, se percibe un aumento en el número y proporción de la utilización de la urgencia, razón por la cual la línea de tendencia es positiva. Es decir que, como mencioné anteriormente, la urgencia es un procedimiento al que se recurre cada vez con más frecuencia y que, de mantenerse las condiciones, su utilización continuará aumentando.

Sin embargo, en este gráfico (G48) se contabilizan las veces a las que se ha recurrido al procedimiento de urgencia, incluyendo aquellas en las que se ha utilizado la urgencia en virtud de lo dispuesto en el art. 86 inc. 3 para tramitar un decreto-ley como proyecto de ley. De hecho, podría ser el aumento de la utilización de los decretos-leyes lo que esté generando este aumento en la utilización del procedimiento de urgencia en virtud de la posibilidad constitucionalmente contemplada en el art. 86.3 CE. Por tal motivo, el contabilizarlos impide evaluar cuál es la utilización que se hace de este tipo de procedimiento para evitar la utilización de la vía del decreto-ley. Por lo tanto, para un correcto análisis de la utilización de este instrumento, corresponde realizar la misma evaluación pero sin contemplar aquellas ocasiones en las que el procedimiento de urgencia se haya utilizado en virtud del 86 inc. 3.

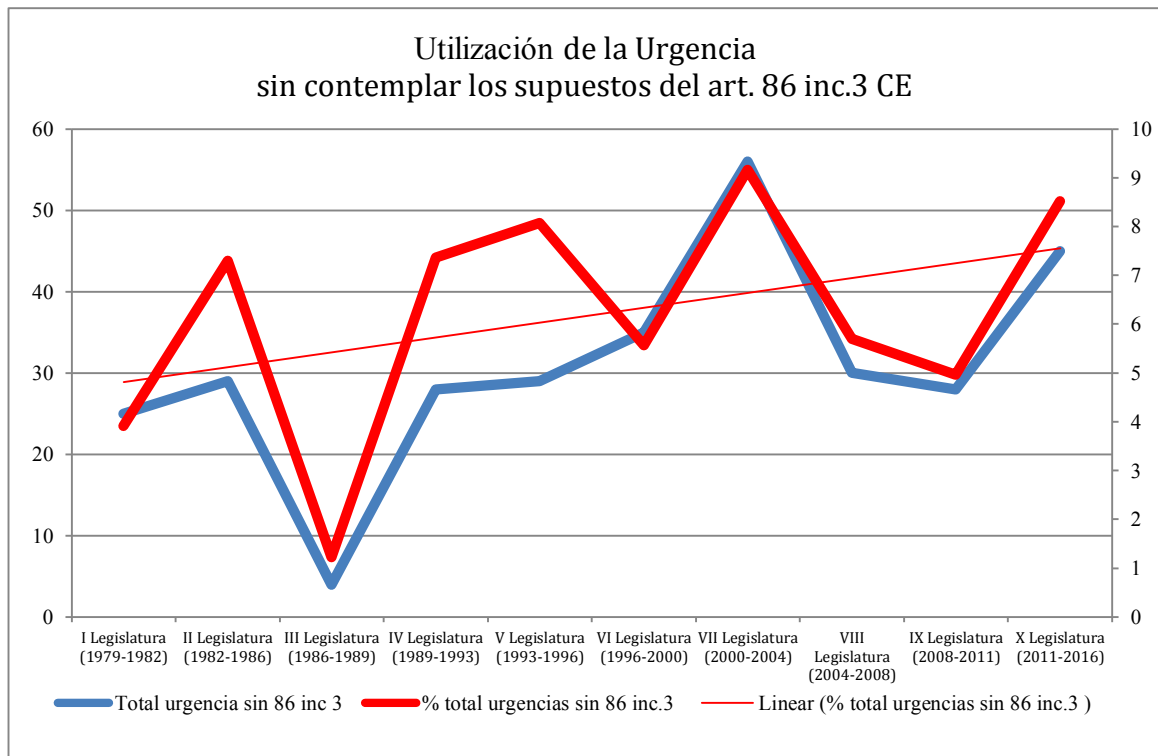


Gráfico 49: Utilización del procedimiento de urgencia sin tener en cuenta aquellos casos en los que se ha recurrido a dicho procedimiento en virtud del art. 86.3 CE.

En este gráfico se puede observar el número de veces que se ha utilizado el procedimiento de urgencia sin tener en cuenta aquellas veces en las que se recurrió a él en virtud de lo dispuesto en el art. 86.3 CE (serie azul) y el porcentaje que estas veces representaron sobre el procedimiento a través del cual fueron aprobadas la totalidad de las normas impulsadas (serie roja). Como puede observarse, en términos absolutos, las Legislaturas en la que se utilizó con más asiduidad el procedimiento de urgencia sin tener en cuenta aquellas veces que se lo utilizó en virtud del art. 86.3 CE son la VI (35), la VII (56), VIII (30) y la X (45) y también la II y la V (29 veces en cada una). En este caso tres de las cuatro Legislaturas que tuvieron mayorías absolutas se encuentran entre las que han recurrido con mayor asiduidad al procedimiento de urgencia, esto es las II, VII y la X.

En términos relativos al procedimiento que se utilizó en la totalidad de las normas, aquellas legislaturas que presentan un mayor porcentaje de normas tramitadas a través del procedimiento de urgencia son la II (7,3%), la IV (7,3%), la V (8,07%), la VII (9,1%) y la X (8,5%). Nuevamente surge de los datos analizados que tres de las

cuatro legislaturas en las que existía mayoría parlamentaria absoluta se encuentran entre las que más han recurrido al procedimiento de urgencia.

Teniendo en cuenta estas últimas conclusiones podría afirmarse que sí existe algún tipo de relación entre la existencia de mayorías parlamentarias absolutas y el impulso del procedimiento de urgencia. Otro dato que vale la pena destacar es que, la utilización de la urgencia habiendo detraído aquellos casos en los que ha sido utilizado con motivo del art. 86 inc. 3 CE, también aumenta a través de las legislaturas.

5.2.2.3.1 Utilización del procedimiento de urgencia en los proyectos de ley

Hasta aquí se ha evaluado la utilización de los procedimientos legislativos abreviados en términos generales, primero teniendo en cuenta todas las veces que se ha hecho uso de él y en segundo lugar, detrayendo del análisis aquellas situaciones en las que había sido utilizado para tramitar un decreto-ley como proyecto de ley en virtud de lo establecido en el art. 86.3 CE.

Sin embargo, como se ha analizado al inicio de este capítulo, la otra opción que tiene disponible el Gobierno para impulsar el trámite legislativo es su iniciativa legislativa contemplada en el art. 87.1 CE, por lo tanto, corresponde evaluar cuál ha sido la utilización del procedimiento de urgencia en los proyectos de ley impulsados por el Gobierno.

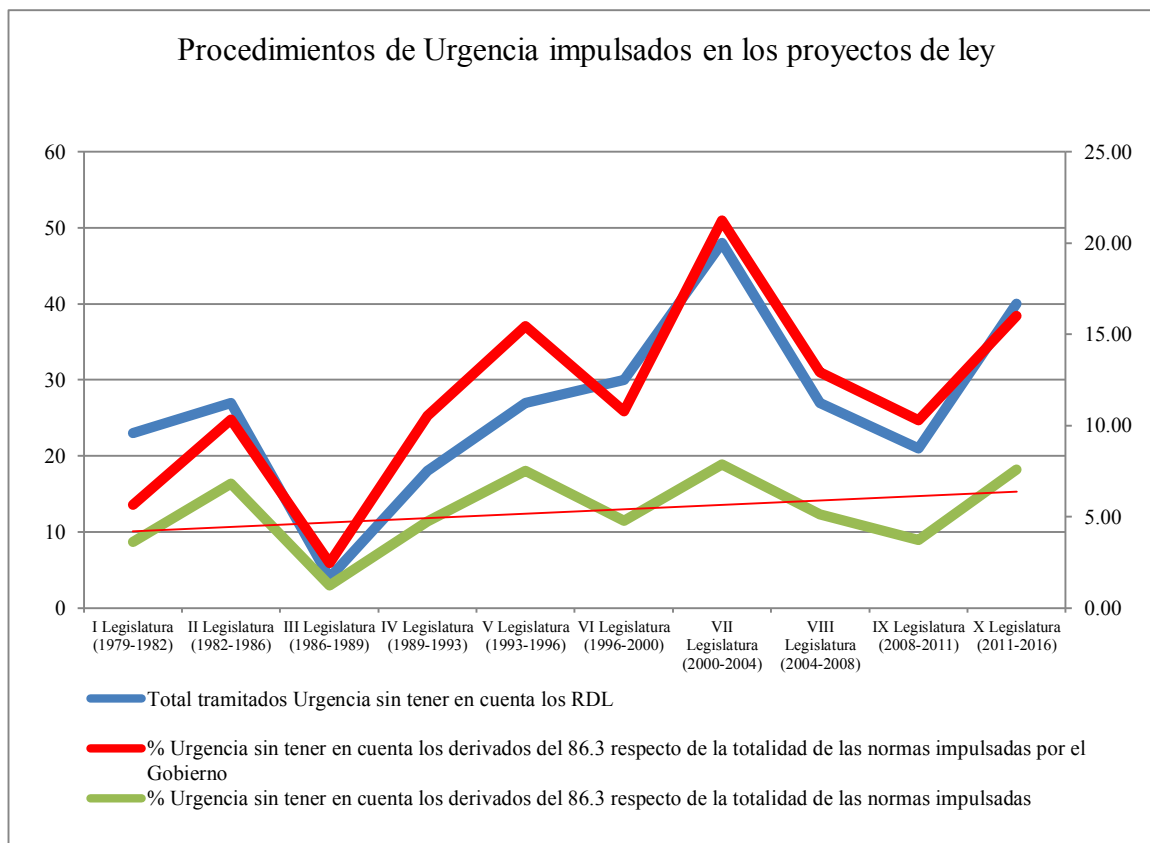


Gráfico 50: Veces que se ha utilizado el procedimiento de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley, porcentaje que representaron sobre la totalidad de las normas impulsadas por el Gobierno y porcentaje que representaron sobre la totalidad de las normas impulsadas.

En este gráfico observamos nuevamente, a través de la serie azul, el número de veces que se ha utilizado el procedimiento de urgencia (sin tener en cuenta los que se han impulsado en virtud del art. 86.3), lo que nos muestra que aquellas Legislaturas en las que mayor número de veces se utilizó fueron las VI (30), VII (48) y X (40), seguidas por las Legislaturas II, V y VIII (con 27 cada una). Como puede observarse claramente en el gráfico, la utilización del procedimiento de urgencia sufre una caída en la III Legislatura, recuperándose hasta la VII y volviendo a disminuir su utilización a partir de ese momento hasta la IX, repuntando en la X nuevamente.

Por otra parte, en términos del porcentaje que representaron las normas tramitadas a través de la urgencia en relación a los otros tipos de procedimientos por los que fueron tramitadas las normas impulsadas por el Gobierno, destacan por la recurrencia a este procedimiento las Legislaturas I, II, VI, VII y X. En contraposición, destaca la poca utilización del mismo durante la III Legislatura. Las legislaturas en las que el procedimiento de urgencia fue proporcionalmente más utilizado en relación al

procedimiento utilizado en todas las normas impulsadas por el Gobierno fueron la V (15,4%), VII (21,2%), VIII (12,9%) y la X (16%). En este caso, las conclusiones son bastante similares a las realizadas para la serie de valores absolutos, con la excepción de la IV y V Legislatura en las que las normas tramitadas por el procedimiento de urgencia tuvieron una mayor relevancia porcentual que a nivel numérico.

Y, finalmente, a través de la serie verde, se pueden distinguir aquellas legislaturas en las que este procedimiento fue utilizado con más asiduidad en relación a los procedimientos utilizados para la totalidad de las normas impulsadas y estas son la II Legislatura (6,8%), la V (7,5%), la VII (7,8%) y la X (7,57).

Como puede observarse, las tres series muestran que entre las cuatro legislaturas que más se ha recurrido al procedimiento de urgencia (ya sea en términos absolutos, proporcionales al resto de procedimientos utilizados en las normas impulsadas por el gobierno o al resto de procedimientos utilizados para tramitar la totalidad de las normas), siempre se encuentran al menos tres de las Legislaturas que contaban con mayorías parlamentarias absolutas. Esto indicaría, nuevamente, que sí existe una relación entre la utilización de la urgencia en los proyectos de ley y la existencia de mayorías parlamentarias absolutas.

5.2.2.4 Utilización de los procedimientos legislativos abreviados

Una vez analizados y evaluada la utilización de los distintos procedimientos abreviados individualmente, corresponde reflexionar sobre cuál ha sido el uso que se ha hecho de ellos en términos generales. En el siguiente gráfico se observa el número de veces que se han utilizado los procedimientos abreviados que se consideran tales a los efectos del análisis del presente capítulo (a saber, la lectura única y la urgencia ya que, como se ha aclarado anteriormente, no se tiene en cuenta la delegación en Comisiones). En el gráfico siguiente (G51) se representa: el número de veces en que se han utilizado estos procedimientos (serie azul), el número de veces que se han utilizado estos procedimientos sin tener en cuenta las veces que se ha hecho uso de la urgencia en virtud del art. 86 inc. 3 (serie roja) y el porcentaje sobre el total de normas impulsadas que ha representado en cada legislatura el número de procedimientos

abreviados sin tener en cuenta los originados en virtud del art. 86 inc. 3 CE (serie verde).

Por otra parte, se pueden observar las líneas de tendencia de cada una de estas series. Cabe resaltar que, mientras la línea de tendencia del número de procedimientos abreviados utilizados (azul) y la línea de tendencia que representa el número de procedimientos abreviados sin tener en cuenta los utilizados en virtud del art. 86.3 CE (roja) son positivas, la línea de tendencia que muestra el porcentaje que representan los procedimientos abreviados especiales sobre el total de los procedimientos utilizados para impulsar las normas (verde), es negativa. Creo que es importante resaltarlo porque muestra claramente que, mientras la aprobación de decretos-leyes aumenta, la utilización de los procedimientos abreviados que no están relacionados con los decretos-leyes, disminuye. Es decir que mientras la utilización de los procedimientos abreviados, ya sea a través de la declaración de urgencia por el mismo el Gobierno o a través del impulso del resto de procedimientos abreviados por la mayoría que lo sostiene, es cada vez menor, mientras la utilización de los decretos-leyes es cada vez mayor. Esto indicaría que ante una situación que amerita plazos cortos en la adopción de medidas, el Gobierno opta directamente por la vía del decreto-ley en lugar de impulsar él mismo o intentar hacerlo a través de las mayorías parlamentarias que lo apoyan, algún procedimiento legislativo abreviado.

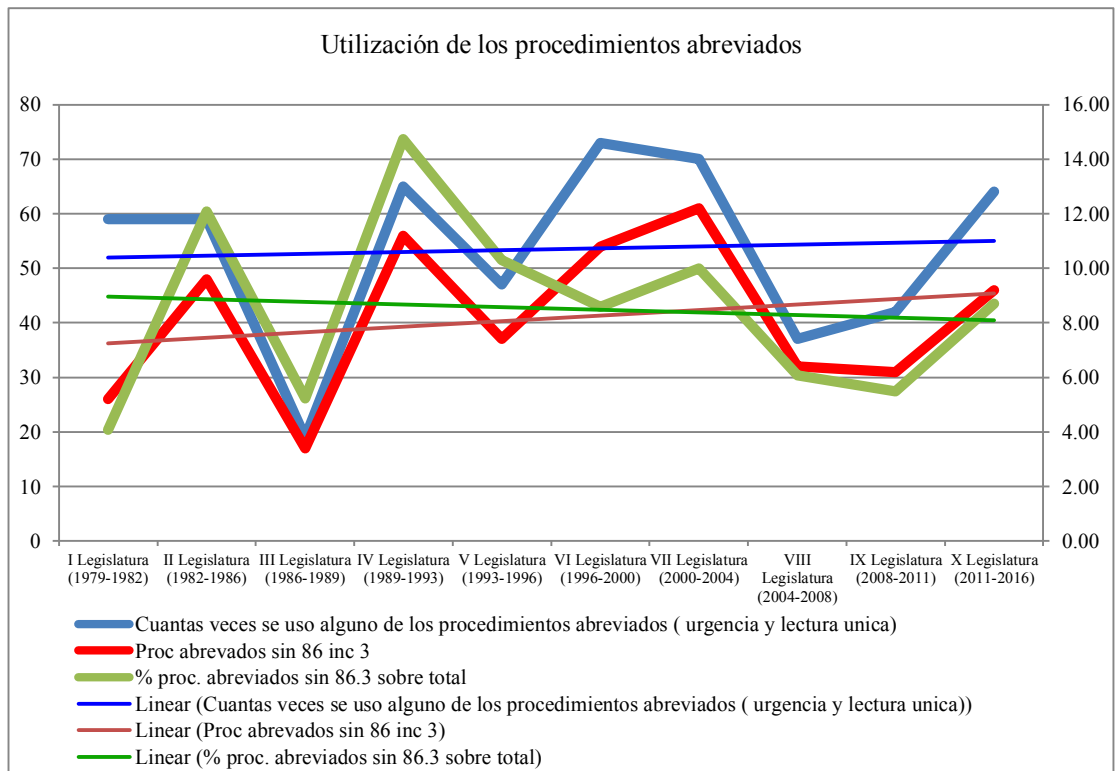


Gráfico 51: Utilización de los procedimientos abreviados.

5.3 Relación de la utilización de los procedimientos legislativos abreviados con la existencia de mayorías parlamentarias

Hasta aquí se ha estudiado la existencia de una relación entre la utilización de los procedimientos legislativos abreviados y la existencia de mayorías absolutas en el Congreso de los Diputados para cada uno de ellos (lectura única y urgencia). Corresponde ahora evaluar si tal relación existe cuando se hace referencia a los procedimientos legislativos abreviados en conjunto.

En el siguiente gráfico se observa el porcentaje de procedimientos abreviados (sin tener en cuenta los originados en el art. 86 inc. 3) respecto del total de normas impulsadas (azul) y el número de diputados y diputadas del grupo parlamentario mayoritario tal como se analizó en los capítulos anteriores⁷⁵⁷.

⁷⁵⁷ Las razones por las que se toma en cuenta el número de diputados y diputadas y no de senadores y senadoras han sido debidamente expuestas en el capítulo 3 de este trabajo.

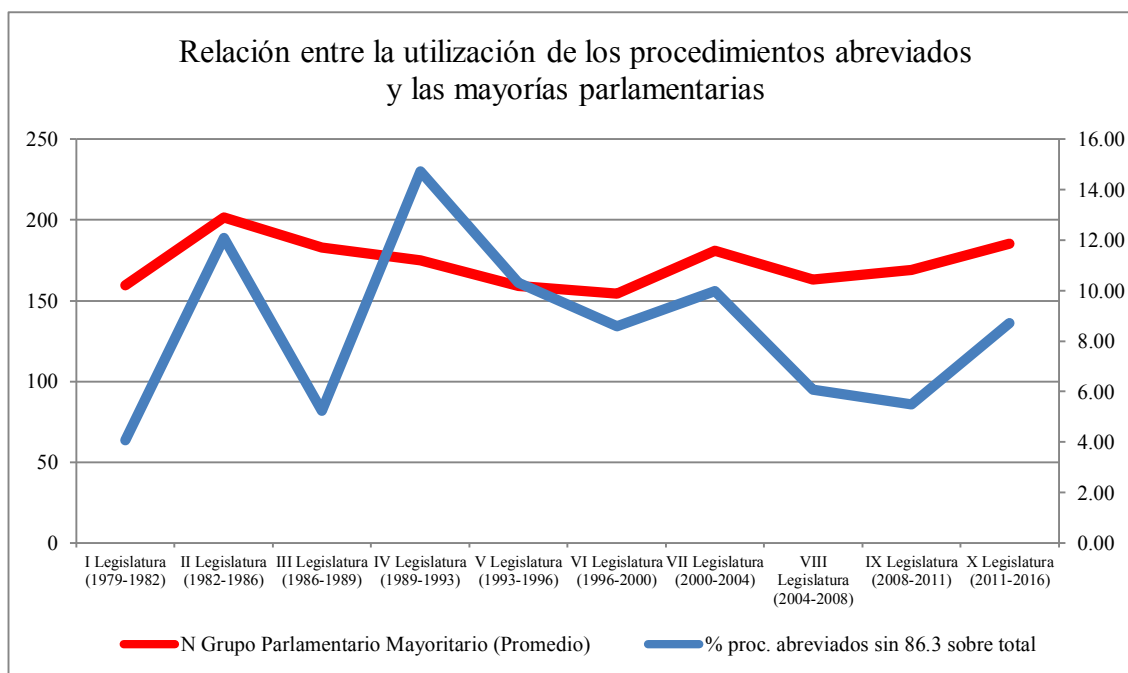


Gráfico 52: Relación entre la utilización de procedimientos abreviados y la existencia de mayorías parlamentarias.

Es difícil establecer conclusiones del gráfico ya que si bien en las Legislaturas III, IV, V y VI sí parece haber una relación inversa entre el número de procedimientos abreviados impulsados y el número de miembros en el grupo parlamentario mayoritario (es decir, cuantos menos parlamentarios en el grupo mayoritario más procedimientos abreviados impulsados) esta tendencia no se mantiene en las últimas legislaturas.

Teniendo en cuenta que la diferencia en miembros del grupo parlamentario es sólo importante cuando alcanza el número necesario para obtener la mayoría absoluta, resulta más adecuado analizar esto directamente sobre la tabla de datos. Para ello tendremos que tener en cuenta que las legislaturas que contaron con mayoría absoluta fueron la II, la III, la VII y la X y que la media de procedimientos abreviados impulsados sobre el total de los procedimientos utilizados fue 8,5%.

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) |
|---|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| % proc. abreviados sin contabilizar los acasos en los que se utiliza por art. 86.3 CE sobre total | 4,08 | 12,09 | 5,23 | 14,74 | 10,31 | 8,59 | 9,98 | 6,07 | 5,50 | 8,71 |
| N Grupo Parlamentario Mayoritario (Promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

Tabla 11: Procedimientos abreviados impulsados en relación a número de miembros del grupo parlamentario mayoritario.

Al exponerlo así puede observarse que en 3 de las 4 legislaturas que contaban con mayorías absolutas se impulsaron (proporcionalmente) más procedimientos abreviados que la media de 8,5% (la II, la VII y la X). Esto podría indicar que sí existe una relación entre la existencia de mayorías y el impulso de procedimientos abreviados. Sin embargo, hay otras dos legislaturas en las que no existían mayorías parlamentarias absolutas y el número de procedimientos legislativos abreviados alcanzó los porcentajes más altos (la IV y la V) por lo que no nos permite realizar esta afirmación de manera concluyente.

A modo de conclusión se puede afirmar que la importancia del análisis sobre los procedimientos legislativos abreviados aquí expuesta resulta de vital importancia en el presente trabajo. Esto es así ya que como se explicó inicialmente, uno de los elementos que habilitan la utilización del decretos-leyes por parte del Gobierno es la existencia de una situación que amerita ser legislada en un tiempo inferior al que el procedimiento legislativo ordinario o abreviado tomaría. Por lo tanto, para justificar la utilización de esta vía legislativa extraordinaria, lo que ha de tenerse en cuenta no es sólo el plazo que una norma tardaría en transitar el procedimiento legislativo ordinario sino que también habrá de compararse con los tiempos que tomaría dicha tramitación si se instaran los procedimientos legislativos abreviados, que agilizan los plazos y que se encuentran contemplados en la Constitución, el RCD y el RS.

Del primer análisis de la utilización de cada uno de estos procedimientos (la lectura única y la urgencia⁷⁵⁸) a través de las legislaturas, puede concluirse que el método de lectura única se utiliza cada vez con menor asiduidad, tanto en términos absolutos como relativos a los procedimientos adoptados para el total de normas impulsadas. En el caso de la urgencia, por el contrario, se observa una tendencia

⁷⁵⁸ Cabe recordar que en este trabajo se analizó la delegación plena en las comisiones pero que en virtud de sus particulares características, su análisis no representaba un valor añadido en el presente capítulo y que, además, no era considerado como un procedimiento legislativo abreviado en sí mismo.

positiva. Es decir que cada vez más frecuentemente se recurre a este tipo de abreviación de los plazos para agilizar el trámite legislativo. Sin embargo, al analizar la totalidad de los procedimientos abreviados utilizados en cada legislatura en relación al número total de normas impulsadas (sin tener en cuenta la delegación plena en comisiones y los casos en los que la urgencia procedía de la tramitación de un decreto-ley en virtud del art. 86 inc. 3) se observa una leve tendencia a la baja, lo que se contrapone al gradual aumento en la aprobación de decretos-leyes. En referencia a la utilización de la urgencia por parte del Gobierno (excluyendo los casos que proceden de la aprobación de un decreto-ley), en contra de lo que podrían haber sido las primeras intuiciones, también es creciente.

En cualquier caso, cabe reiterar aquí lo que ya se ha mencionado al iniciar el acápite: para la aprobación de un decreto-ley, el Gobierno no sólo debería tener que demostrar la extraordinaria y urgente necesidad sino que también deberá demostrar que tampoco sería suficiente regular dicha materia en los plazos que los procedimientos legislativos abreviados posibilitan. Los trámites legislativos abreviados, sin perjuicio de las carencias que puedan presentar, garantizan en mayor medida la publicidad y debate que las normas de carácter general ameritan.

CAPÍTULO 6. Control parlamentario de los decretos-leyes

Hasta aquí se ha analizado lo que ha significado la introducción de los decretos-leyes como una potestad legislativa constitucionalmente atribuida al poder ejecutivo, su actual configuración y regulación, los controles a los que se encuentra sometida, la frecuencia con la que el Gobierno ha hecho uso de dicha potestad, la relación en la aprobación de este tipo de normas con la existencia de mayorías parlamentarias, así como la otras opciones disponibles por el Gobierno para aprobar normas de carácter general y la asiduidad con que hace uso de estas potestades. Es decir que, como puede observarse, todos estos análisis se han realizado desde la perspectiva del Gobierno como actor protagonista en el proceso de aprobación de los decretos-leyes. Sin perjuicio de que hasta el momento de la aprobación es el único poder que interviene, es imprescindible para analizar el aumento en la aprobación de este tipo de normas de manera integral, evaluar cuál ha sido el posicionamiento y la actividad que los otros poderes han ejercido. Es decir que para evaluar cuál ha sido la evolución de la utilización de los decretos-leyes no puede contemplarse aisladamente la actividad del poder ejecutivo, sino que se ha de analizar si la actividad del poder legislativo y del Tribunal Constitucional pueden haber contribuido, de algún modo, al aumento en la aprobación de este tipo de normas.

En este capítulo me centraré específicamente en el análisis del control parlamentario de los decretos-leyes. En el capítulo 2 se ha realizado un análisis teórico del mismo. Me he referido a la naturaleza del control parlamentario, el origen de la legitimidad del Parlamento para controlar estas normas y, tras analizar el modo en el que este se encuentra regulado, concluí que actualmente no se garantiza la suficiente participación de las minorías en el mismo. En este capítulo me centraré en el modo en el que este control se ha configurado en la práctica institucional.

A partir de la interpretación efectuada por el Reglamento del Congreso y que ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional en referencia a la relación sucesiva entre los incisos 2 y 3 del art. 86 CE, me referiré a las dos etapas que se encuentran constitucionalmente previstas para el control parlamentario. En primer lugar, referiré a la convalidación o derogación de los decretos-leyes sometidos al control del Congreso

en virtud de lo dispuesto en el art. 86.2 CE. Y, en segundo lugar, evaluaré cuál es la utilización que el Congreso ha hecho de la facultad otorgada en el art. 86.3 de tramitar el decreto-ley como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia. Asimismo, creo que es conveniente analizar de estos decretos-leyes que se han tramitado como proyecto de ley, cuántos se han efectivamente transformado en ley, ya que sólo ellos habrán atravesado el procedimiento legislativo que les permitirá transformarse en ley con todas las garantías que ello aporta.

Esto me permitirá realizar una reflexión sobre el efectivo control del Parlamento sobre la aprobación de decretos-leyes. Es decir, más allá del aumento en la utilización de esta norma excepcional por parte del Gobierno, ¿está el Parlamento haciendo todo lo posible para controlar esta actividad?

6.1 Práctica Parlamentaria. Casos de derogación.

Como se estudió en el capítulo 2, el control parlamentario es una etapa fundamental para el decreto-ley ya que es el momento en el que el Parlamento, como órgano representativo de la pluralidad democrática, ejerce el control sobre una norma que ha sido íntegramente elaborada por el poder ejecutivo. De conformidad con lo dispuesto en el art. 86.2 CE es al Congreso de los Diputados a quien corresponde ejercer el primer control sobre la convalidación o derogación del decreto-ley. Corresponde evaluar ahora cuál ha sido su actitud en la práctica frente al aumento de aprobación de decretos-leyes y si, en modo alguno, ha contribuido a esta tendencia.

Teniendo en cuenta que el control parlamentario es, como ya se ha dicho, un control político, es difícil evaluar si dicho control es “efectivo”. Además, en los casos en los que el Gobierno tiene mayoría parlamentaria la convalidación es más sencilla de obtener porque, tal como se ha mencionado en el capítulo 1, y claramente expone De la Iglesia Chamarro,

“El sistema de gobierno parlamentario se articula como un modelo de colaboración entre poderes más que un modelo rígido de separación y, en consecuencia, si el Gobierno cuenta con el respaldo de su mayoría parlamentaria, como viene siendo hasta la fecha, la convalidación está automáticamente asegurada. Por eso, la convalidación viene siendo un mero trámite rutinario, donde las disciplinas de los Grupos que sostienen al Gobierno operan a la

perfección y la intensidad del control es bajísima por no decir nula dado el relegado papel de las minorías parlamentarias”⁷⁵⁹.

Sin embargo, también resulta extraño que aun en aquellos gobiernos minoritarios la convalidación de los decretos-leyes ha sido sencilla, por no decir automática. Teniendo en cuenta que es difícil definir la “eficacia” del control político del Parlamento sobre los decretos-leyes, podemos comenzar por analizar aquellas veces en las que un decreto-ley ha sido derogado por el Parlamento en la instancia de control.

En efecto, sólo en tres ocasiones el Parlamento ha emitido un "acuerdo sobre derogación" de un decreto-ley. El primero ante el Real Decreto-Ley 1/1979, de 8 de enero, adoptado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 1979⁷⁶⁰. La segunda vez con el "acuerdo sobre derogación" del Real Decreto-Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modificaban los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco, adoptado por el Pleno del Congreso de los diputados en su sesión del día 9 de febrero de 2006⁷⁶¹. Y la tercera, ha sido justamente este año durante la finalización del presente trabajo, con la derogación del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014⁷⁶². Cuesta creer que sólo en tres ocasiones no se haya alcanzado la aprobación de un decreto-ley en el Parlamento cuando se han impulsado más de 500 entre la I y X Legislatura.

En la primera ocasión, el acuerdo de derogación se adoptó frente al Real Decreto-Ley 1/1979, de 8 de enero que prorrogaba por el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento. Intervinieron en dicho debate los

⁷⁵⁹ DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., “Crisis Económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno...”, *op. cit.*, p. 74.

⁷⁶⁰ Publicado en el Diario de sesiones nº 21, de 6 de febrero de 1979. BOE 23-2-79 y debate de convalidación en DS. Congreso de los Diputados Núm. 148 de 06 de febrero de 1979 p.: 7426, (p. 22).

⁷⁶¹ Publicado en el Diario de sesiones nº 148, de 9 de febrero de 2006. BOE 11-02-06. El debate de convalidación o derogación de Real Decreto-ley en el Diario de Sesiones: DS. Congreso de los Diputados Núm. 148 de 09 de febrero de 2006, p. 7426.

⁷⁶² Resolución de 16 de marzo de 2017, del Congreso de los Diputados, por la que se ordenó publicar el Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

señores Martin Toval, Fraga Iribarne, Peces-Barba Martínez y Sancho Rof, Solé Tura, Martin Toval, Alavedra Moner, y defendiendo la aprobación de la norma el Sr. Pérez-Llorca Rodrigo y el Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía, Abril Martorell. La lectura del debate parlamentario frente a la convalidación o derogación del decreto-ley en cuestión no tiene desperdicio. En primer lugar porque desde el inicio del debate quienes votaron a favor de la derogación, establecieron que no iban a entrar en de la cuestión de fondo sino que se limitarían a analizar la forma porque era ahí donde radicaban las razones para derogarlo, y porque actuaban en defensa de la racionalización de la utilización de las normas de urgencia.

La Ley de 30 de julio de 1959, prorrogada por otros diez años en su vigencia por la Ley 49 de 1969, establecía que la Junta Central de Acuartelamiento acabaría su vigencia el 21 de agosto de 1979. La Disposición transitoria del Reglamento para el funcionamiento de la mencionada Junta, aprobado por Decreto 710/1960, de 7 de abril, establecía que, de no haberse prorrogado su existencia de una forma legal con seis meses de antelación a la fecha que según la ley terminaba su vigencia, la Gerencia propondría al Consejo Rector la forma de su liquidación. Por lo tanto el 21 de febrero se cumplía el plazo precursivo o previo.

Como bien se explica en el debate, existía una clara diferencia entre el objetivo planteado en la exposición de motivos y el articulado, siendo el único objetivo de dicha norma la prórroga del plazo de vigencia de la mencionada junta. El Gobierno, sin perjuicio de lo establecido en los considerandos, había impulsado este decreto-ley con el fin de mantener la vigencia de la Junta. De todas formas, la razón primordial por la que el decreto-ley es derogado es porque dicha modificación, según explican, podría haberse hecho a través de un simple decreto sin tener que recurrir a las normas de urgencia. Según se explica claramente durante el debate, el día 21 de febrero lo único que sucedía es que comenzaba la liquidación, en un plazo de seis meses, según establece un decreto, por lo que esto se podría haber modificado sencillamente, por otro decreto sin recurrir a un decreto-ley.

Cabe destacar las palabras de Solé Tura en defensa de la utilización excepcional de la normas de urgencia:

“Nosotros no hemos querido entrar en el tema de fondo y nos parece que no hay que entrar en él, porque no estamos aquí para ello. No se trata de hacer un proceso de intenciones sobre si se está o no se está por una determinada política de defensa. No es esta la cuestión. Aquí estamos tratando de otra. Creemos que

lo importante, lo urgente, se puede resolver sin necesidad de abusar de una cosa tan seria como es la legislación de urgencia. Es decir, el Decreto-ley. Si se puede resolver por Decreto lo urgente, no hay necesidad de acudir al terreno del Decreto- ley, que es un terreno al que debe acudir poco. En todo lo demás, en lo que es sustantivo respecto al tema de fondo, hay que dejar la plena responsabilidad para que las Cortes resuelvan, y eso es lo que se trata simplemente de decidir hoy. Resolvamos por la vía más fácil lo que hay que resolver con más urgencia y dejemos el tema de fondo a las Cortes futuras, porque nuestra oposición a la redacción que se nos proponía era precisamente que se mezclaban los dos niveles, y acudiendo a un terreno tan delicado como el Decreto-ley ya se interfería prácticamente en esa futura plenitud legislativa de las Cortes. Ese es el tema y no otro⁷⁶³.

Ojalá el vigor con que fue defendida en esta ocasión la extrema precaución con la que debe hacerse uso del decreto-ley hubiera sido la seguida por los parlamentarios y parlamentarias en las siguientes legislaturas. En más de una ocasión se han utilizado los decretos-leyes cuando existían otras vías disponibles para afrontar la situación.

Además, la lectura de dicho debate resulta interesante también porque se hace referencia al modo en el que la Diputación Permanente debe expresarse respecto de la derogación del decreto-ley, preguntándose sobre cuál ha de ser el mecanismo a través del que deben hacerlo y si es necesaria su publicación o no en el Boletín Oficial. Finalmente, coinciden en que es necesario que bajo la firma de la Presidencia de la Diputación Permanente, se inserte en el Boletín Oficial del Estado un acuerdo, haciendo constar que se ha tomado el acuerdo de su derogación y a partir de ese momento la derogación entra en vigor.

La segunda ocasión en la que el Parlamento derogó un decreto-ley, fue en una ocasión más reciente, en referencia al Real Decreto-Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modificaban los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco. El acuerdo de derogación fue adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 9 de febrero de 2006 (Diario de sesiones nº 148, de 9 de febrero de 2006. Y el acuerdo de derogación publicado en el BOE número 036, de 11 de febrero de 2006) pero anecdóticamente en este caso se debió a un error en la votación.

En dicha ocasión el Sr. Solbes Mira, Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, en su exposición de motivos ante el Congreso afirmó que la elección de esta herramienta normativa era correcta ya que para realizar las modificaciones tributarias en cuestión es necesario recurrir a una norma con rango

⁷⁶³ Debate de Convalidación en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Núm. 148 de 06 de febrero de 1979.

de ley de acuerdo con la Ley General Tributaria y agregó que la duración de la tramitación parlamentaria provocaría el acaparamiento de los productos gravados. Asimismo, refirió a la Sentencia 108/2004, de 30 de junio de 2004 en la que Tribunal Constitucional se expresó favorablemente respecto del uso de los decretos-leyes para este tipo de cuestiones cuando se expidió sobre la utilización de la vía del decreto-ley para regular el aumento de los tipos de gravamen del Impuesto Especial sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas en el caso del Real Decreto-ley 12/1996, de 26 de julio. Posteriormente, el debate giró en torno a la conveniencia de la norma adoptada sin que los diferentes grupos parlamentarios se expidieran sobre la necesidad de recurrir al decreto-ley para regular dicha temática.

El resultado de la votación fue la derogación del Real Decreto-Ley con los siguientes resultados: votos emitidos, 322; a favor, 152; en contra, 169; abstenciones, una. Sin embargo, como he mencionado anteriormente, esto se debió en un error en la votación y no porque realmente hubiera una voluntad del Congreso de rechazar el decreto-ley.

El tercer caso, muy reciente, es la derogación del Real Decreto-Ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014⁷⁶⁴.

El decreto-ley establecía la liberalización del sector de la estiba con el fin de cumplir con la normativa europea a la que actualmente contraviene la normativa vigente y evitar que el Tribunal de Justicia de la UE imponga por ello una sanción a España. Más allá de las discusiones parlamentarias en torno al tiempo que habían demorado las negociaciones con la patronal y los sindicatos del gremio, el principal obstáculo político que presentaba la norma es haber llegado a su debate en el Congreso sin un acuerdo con aquellos, ya que una gran parte de los grupos parlamentarios había condicionado su apoyo al respaldo del sector a las medidas propuestas. El texto legal finalmente recibió más votos en contra que a favor y, por lo tanto, quedó rechazado. Recibió 175 votos en contra, frente a 142 votos a favor y 33 votos de abstención.

⁷⁶⁴ Resolución de 16 de marzo de 2017, del Congreso de los Diputados, por la que se ordenó publicar el Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

Estos son los únicos tres casos en los que el Parlamento ha acordado derogar un decreto-ley. Teniendo en cuenta el número de decretos-leyes aprobados, la variedad de temáticas y situaciones a las que han referido, resulta de dudosa credibilidad que el control parlamentario sea efectivo cuando sólo tres decretos-leyes han sido derogados por el Parlamento. La efectividad del control parlamentario es difícil de evaluar pero teniendo en cuenta que de los 513 decretos-leyes aprobados entre la I y la X Legislatura sólo 1 no fue aprobado⁷⁶⁵, resulta patente que el Parlamento no está realizando un control muy estricto. La otra opción posible es que el procedimiento actual de control legislativo de los decretos-leyes favorezca de manera notoria y exagerada la posición de las mayorías parlamentarias que sostiene al Gobierno en funciones.

Como se ha mencionado varias veces en este trabajo y también al principio de este capítulo, la división de poderes en el sistema parlamentario actual ha de ser complementada con la relación existente entre mayoría parlamentaria y minorías ya que si Gobierno y Parlamento pertenecen al mismo partido político, la supuesta relación de control entre ambos poderes queda anulada, salvo en aquellos casos en los que se les otorgue la potestad de impulsar el control a las minorías. En el caso de los decretos-leyes, al ser normas que han sido creadas por el poder ejecutivo, cuyo control parlamentario está sujeto a la voluntad de la mayoría, el control deviene nulo. Queda demostrado que, tal como está regulado actualmente, el procedimiento de control parlamentario permite que sean casi exclusivamente las mayorías parlamentarias coincidentes con el Gobierno, quienes controlan la actividad legislativa de urgencia del Gobierno, lo que pone en manos del mismo actor político la posición de controlador y controlado. De todas formas, otra de las cuestiones que llama la atención es que, incluso en los gobiernos minoritarios⁷⁶⁶, tampoco se han rechazado más decretos-leyes.

Sin perjuicio de esta primera aclaración, también es cierto que para realizar esta última afirmación se debería analizar no sólo cuantos decretos-leyes no han sido aprobados (art. 86.2 CE), sino qué posibilidades han tenido las minorías de impulsar la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley (art. 86.3). Por este motivo, corresponde analizar ahora qué cantidad de decretos-leyes aprobados ha sido

⁷⁶⁵ Hay que tener en cuenta que el Real Decreto 1/1979 fue aprobado con fecha 8 de enero, esto es, con anterioridad al inicio de la I Legislatura que inició sus funciones el 23 de marzo de 1979.

⁷⁶⁶ Cabe recordar que de acuerdo a los datos evaluados en el capítulo 3 de las diez legislaturas evaluadas, sólo 4 presentaron mayorías absolutas.

tramitado como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia de conformidad con lo establecido en el art. 86.3 CE.

6.2 Utilización de la vía del art. 86.3 CE

En el capítulo anterior se sustrajo del análisis de los proyectos de ley, aquellos que provenían de un decreto-ley que había sido convertido en proyecto de ley en virtud del 86.3 CE porque, justamente, lo que se intentaba analizar era el uso que el Gobierno hacía de su iniciativa legislativa. Aquí, por el contrario, lo que se pretende evaluar es cuál es el uso que el Parlamento ha hecho de la facultad de control que le otorga el art. 86.3 CE. Cabe recordar que, como he mencionado anteriormente, la aprobación de los decretos-leyes a través de la convalidación no garantiza la participación de las minorías ni la publicidad del procedimiento legislativo lo que afecta directamente su legitimidad democrática.

Corresponde analizar ahora cuál ha sido el número de decretos-leyes que se han tramitado como proyectos de ley. De los 513 decretos-leyes aprobados entre la I y la X Legislatura, sólo 128 han sido tramitados como proyecto de ley, esto es el 24,95%. Lo que este dato viene a reflejar es que sólo en una de cada cuatro oportunidades el Parlamento ha considerado que era necesario retomar su potestad legislativa para regular las materias abordadas por los decretos-leyes (que como se ha visto en muchas ocasiones no eran de medidas “coyunturales”) lo que hubiera garantizado que dicha regulación se aprobara con la debida participación de la minoría y de su contraparte ineludible en el procedimiento legislativo, el Senado.

Como se ha venido haciendo en este trabajo, creo que no sólo es importante analizar el número en términos absolutos, sino el porcentaje que ha representado sobre la totalidad de los decretos-leyes aprobados. En este caso no tendría sentido evaluar cuál ha sido el porcentaje en relación a la totalidad de normas porque lo que se está intentando evaluar es el uso que se ha hecho de la vía del art. 86.3CE cuando el Parlamento ha tenido la oportunidad de activarla.

Asimismo, resulta relevante evaluar cuántos de estos decretos-leyes que han sido tramitados como proyecto de ley finalmente se han convertido en ley. Por lo tanto, en esta tabla se puede observar el número de decretos-leyes que han sido

aprobados como proyectos de ley, qué porcentaje han significado respecto de la totalidad de decretos-leyes aprobados, qué cantidad se han convertido efectivamente en ley y qué porcentaje han representado en cada una de las legislaturas analizadas en este trabajo, ya sea sobre la totalidad de los decretos-leyes aprobados o sobre aquellos que se tramitaron como proyecto de ley.

| Legislatura | I (1979- 1982) | III (1982- 1986) | III (1986- 1989) | IV (1989- 1993) | V (1993- 1996) | VI (1996- 2000) | VII (2000- 2004) | VIII (2004- 2008) | IX (2008- 2011) | X (2011- 2016) | TOTA L |
|--|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|-----------|
| Total | 73 | 39 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 76 | 513 |
| Convalidados y Tramitados como proyecto de Ley | 34 | 11 | 2 | 9 | 10 | 19 | 9 | 5 | 11 | 18 | 128 |
| Porcentaje de Convalidación y Tramitación como Proyecto de Ley | 46,58 | 28,21 | 10,00 | 30,00 | 25,00 | 22,35 | 21,43 | 9,62 | 19,64 | 23,68 | 24,95 |
| Convertidos en leyes | 17 | 11 | 1 | 9 | 6 | 15 | 9 | 4 | 6 | 18 | 96 |
| % Convertidos en leyes | 23,29 | 28,21 | 5,00 | 30,00 | 15,00 | 17,65 | 21,43 | 7,69 | 10,71 | 23,68 | 18,71 |
| % Convertidos en leyes sobre los tramitados | 50,00 | 100 | 50,00 | 100 | 60,00 | 78,95 | 100 | 80,00 | 54,55 | 100 | 75,00 |
| N Grupo Parlamentario Mayoritario (Promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 | |

Tabla 12: Decretos-leyes tramitados como proyecto de ley, convertidos en ley y porcentaje que representaron.

Para poder evaluar estos datos de una manera más sistemática y ver cómo ha evolucionado durante las distintas legislaturas también podemos observarlo en los siguientes gráficos.

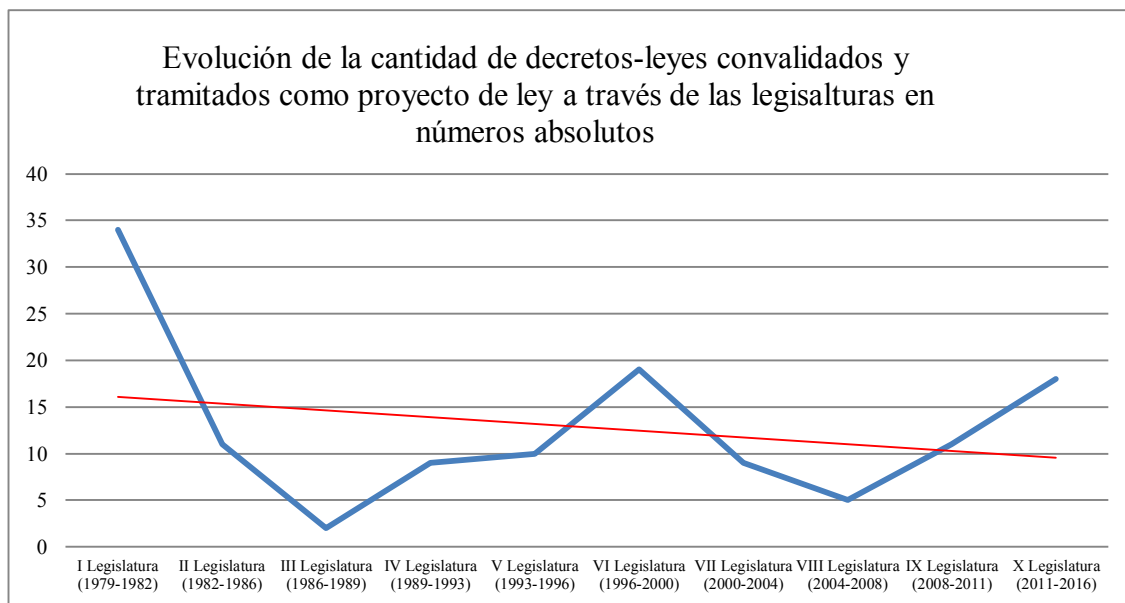


Gráfico 53: Evolución de la cantidad de decretos-leyes convalidados y tramitados como proyecto de ley a través de las legislaturas en números absolutos.

Puede observarse que, en términos absolutos, las Legislaturas en las que más decretos-leyes se tramitaron como proyecto de ley son la I (34), la II (11), la VI (19), IX (11) y la X (18). Se observa también, una tendencia negativa en la utilización en términos absolutos de la posibilidad establecida en el art. 86 inc. 3CE.

Sin embargo, este gráfico poco puede decir ya ha que de tenerse en cuenta en relación a la cantidad de decretos-leyes aprobados en esa legislatura. Si se tiene en cuenta el porcentaje que representaron los decretos-leyes que se tramitaron como proyecto de ley sobre la totalidad de decretos-leyes aprobados (Gráfico 54), las Legislaturas en las que proporcionalmente se ha recurrido más a la vía del 86.3 CE son la I (46,58%), la II (28,21%), la IV (30,00%) y la V (25,00%). Cabe destacar, como se ha hecho en otros capítulos, que no puede establecerse ningún tipo de relación entre la existencia de una mayoría parlamentaria absoluta en el Parlamento (Legislaturas II, III, VII y X⁷⁶⁷) y la cantidad de veces que los decretos-leyes han sido tramitados como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. El dato más relevante que podemos observar de este gráfico es que la línea de tendencia muestra que la tramitación como proyecto de ley del decreto-ley está gradualmente cayendo en desuso.

⁷⁶⁷ Ver capítulo 4 de este trabajo.

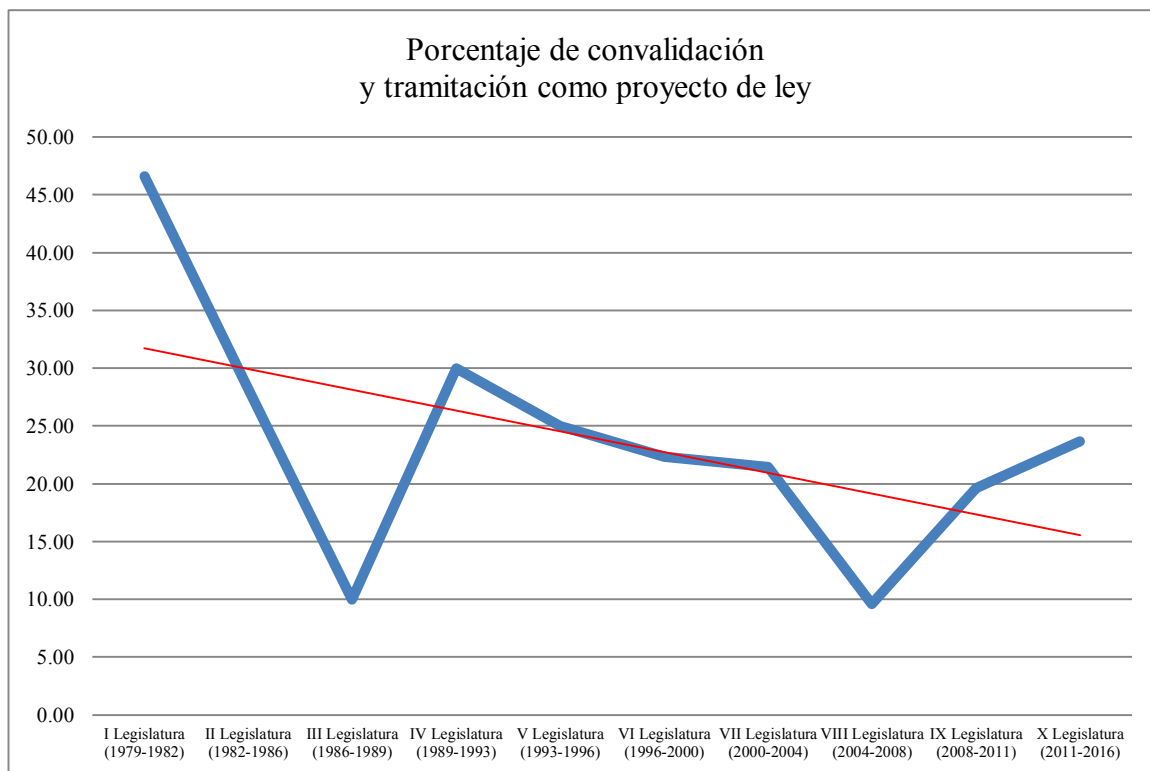


Gráfico 54: Porcentaje de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley sobre la totalidad de los decretos-leyes aprobados.

Una vez analizada la cantidad de veces que los decretos-leyes fueron tramitados como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia, corresponde analizar cuántos de estos proyectos efectivamente se transformaron en una ley (lo que permitiría aseverar que la “provisionalidad” del decreto-ley ha quedado salvaguardada por la aprobación de una ley que garantiza todos los requisitos legislativos necesarios).

Como he mencionado anteriormente y como se estudió en el apartado 2.6 de este trabajo, los decretos-leyes son normas provisionales que han nacido para regular situaciones circunstanciales porque fue necesario en una determinada situación de extraordinaria y urgente necesidad. La provisionalidad es una característica esencial de estas normas. Han nacido para que una ley, que posea todas las garantías democráticas venga a regular esa materia con carácter permanente. La simple convalidación de un decreto-ley, no le quita su provisionalidad. Además, la convalidación no permite en el sistema de control parlamentario, tal como está regulado actualmente, que las minorías puedan participar adecuadamente. Por lo tanto, estas normas que tienen una legitimidad democrática inferior y una naturaleza provisional, se incorporan en el

sistema de fuentes de manera permanente afectando materias constitucionalmente reservadas a la ley. Es imprescindible para salvaguardar la legitimidad democrática del sistema de fuentes que estas normas provisionales atraviesen el procedimiento legislativo para convertirse en leyes que garanticen los principio de publicidad transparencia y participación democrática que les permita insertarse en aquél con plena legitimidad democrática.

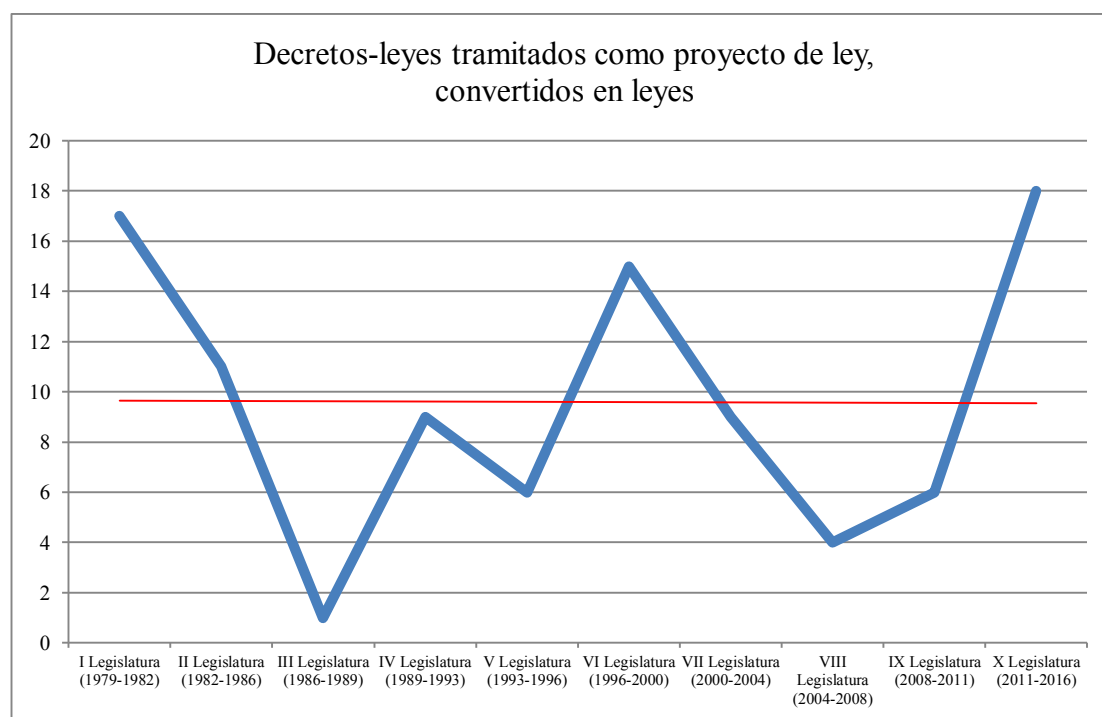


Gráfico 55: Decretos-leyes tramitados como proyecto de ley convertidos en leyes.

Como puede observarse, las Legislaturas que presentan un mayor número de decretos-leyes convertidos en ley son la I (17), la II (11), la VI (15), y la IX (18). Como he mencionado en el análisis anterior, este dato puede ser interesante pero resulta irrelevante para el análisis que aquí se está efectuando. Lo que corresponde es analizar el porcentaje que representaron los decretos-leyes que se convirtieron en ley respecto de la totalidad de decretos-leyes aprobados (Gráfico 56). De este análisis se observa que aquellas legislaturas en las que hubo un mayor número de decretos-leyes que se tramitaron como proyecto de ley que finalmente se convirtieron en ley son la I (23,29%), la II (28,21%), la IV (30%), y la X (23,68%). En este gráfico, nuevamente se observa que la línea de tendencia es negativa es decir que, aunque los decretos-

leyes se tramiten como proyectos de ley (aunque como se ha visto esto sucede cada vez con menos frecuencia), el porcentaje de ellos que efectivamente se terminan convirtiendo en ley también es cada vez menor. En otras palabras, cada vez un menor número de decretos-leyes son sustituidos por la regulación efectiva de una ley.

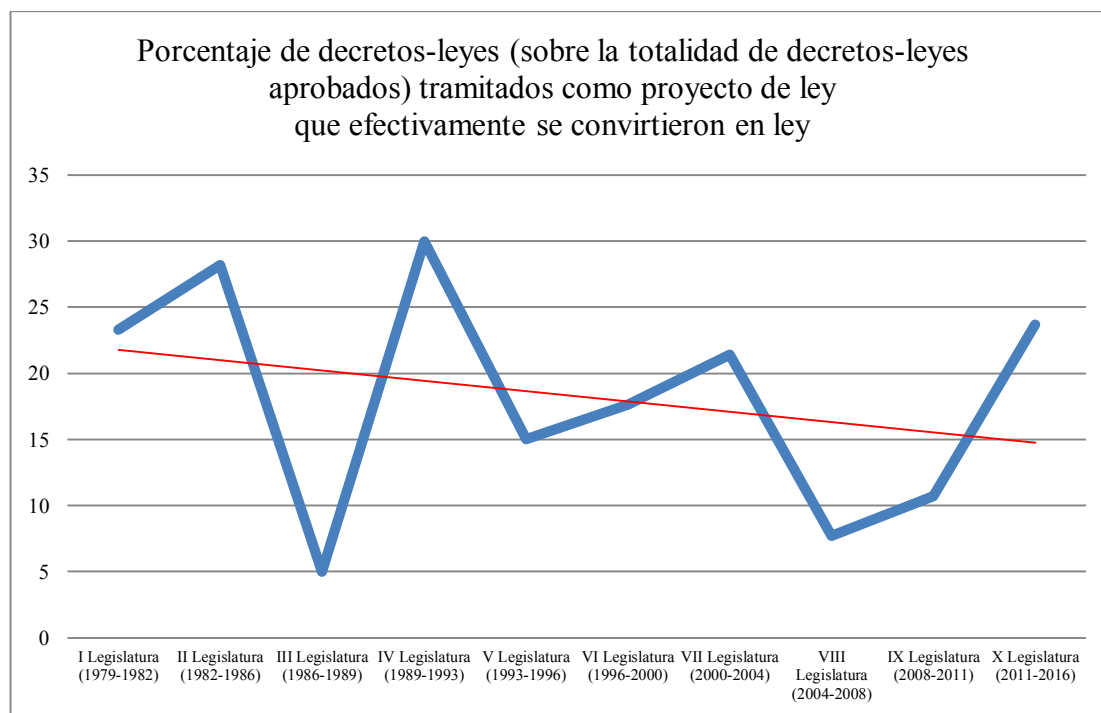


Gráfico 56: Porcentaje (sobre la totalidad de decretos-leyes aprobados) de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley que efectivamente se convirtieron en ley

En este gráfico se muestra cuál es el porcentaje que representaron los decretos-leyes que efectivamente se transformaron en ley sobre los que habían sido aprobados. También resulta interesante evaluar cuál ha sido el porcentaje de decretos-leyes que efectivamente se han convertido en ley pero en este caso, sobre la cantidad de decretos-leyes que han sido tramitados como proyecto de ley.

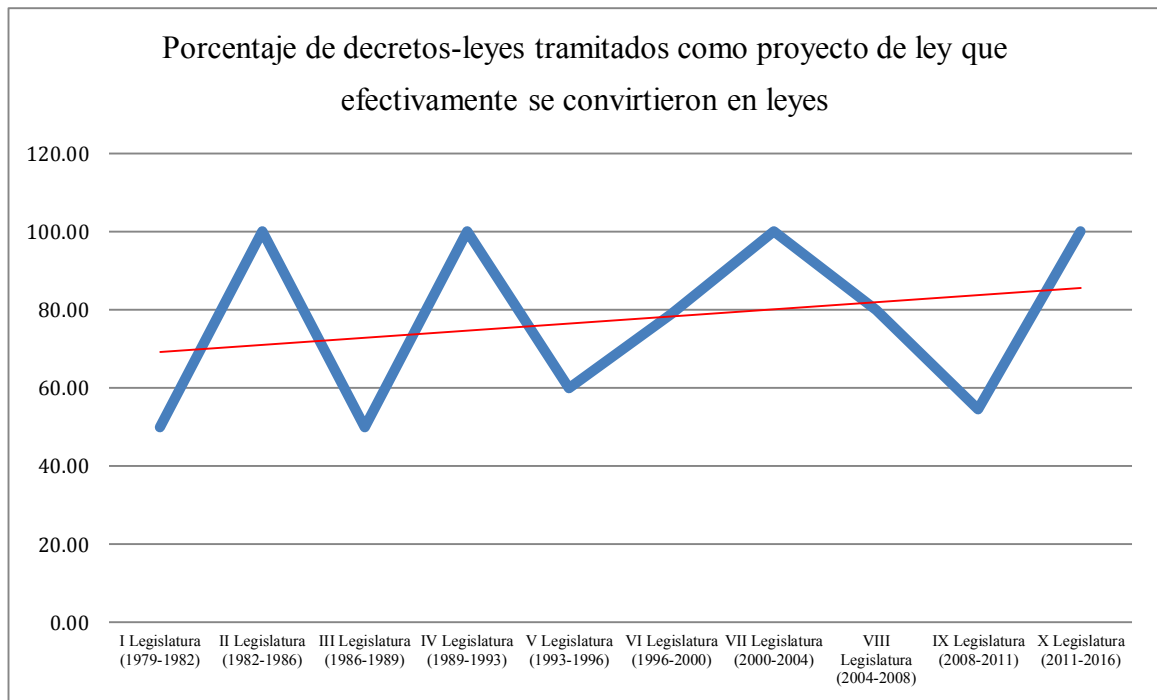


Gráfico 57: Porcentaje de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley que efectivamente se convirtieron en leyes.

Como puede observarse, las Legislaturas en las que el mayor número de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley efectivamente se convirtió en una ley son la II, la IV, la VII y la IX en las que sucedió con el 100% de ellos. Cabe resaltar que solo la II y la VII contaban con mayorías absolutas por lo que no puede afirmarse que haya una relación directa entre el número de decretos-leyes que se tramitan como proyecto de ley que efectivamente se convierten en ley y las mayorías parlamentarias. Sin embargo, esto poco nos dice sobre la relación existente entre las mayorías y la posibilidad de tramitar el decreto-ley como proyecto de ley ya que aquí simplemente se analiza el porcentaje sobre los decretos-leyes que accedieron a la vía del inc. 3 que, como hemos explicado, está sujeta a votación de la mayoría en el Congreso (art 151.4 RCD). Sólo será la mayoría quien pueda elegir tramitar el decreto-ley como proyecto de ley, la mayoría que apoya al gobierno.

Teniendo en cuenta que aunque el decreto-ley sólo sea convalidado mantendrá su vigencia, es decir que no necesita atravesar el procedimiento legislativo, pocos incentivos tiene la mayoría que apoya al Gobierno de hacer atravesar el decreto-ley por un proceso en el que las minorías podrán proponer, discutir y opinar. Resulta más sencillo simplemente convalidarlo y que este mantenga su vigencia. Estoy convencida

que distinto sería el caso si la opción de tramitarlo como proyecto de ley pudiera ser impulsada por las minorías.

De los datos expuestos en este capítulo, ha de destacarse aunque sea brevemente, dos cuestiones. En primer lugar, el escaso impacto que tiene el control a través de la convalidación. Lo que ha de preocupar no es la casi inexistente cantidad de veces en las que los decretos-leyes fueron rechazados sino que ello aparece como un síntoma de la imposibilidad de activación del control por parte de las minorías. De hecho, el trámite de convalidación aparece como una formalidad en la que las minorías tienen poca o nula influencia.

Y, el segundo punto en el que creo es necesario incidir, es en la permanencia indefinida de los decretos-leyes en el ordenamiento jurídico tras su convalidación, sin que sea necesaria su conversión en ley. Esto no genera ningún incentivo para la mayoría a tramitarlo como proyecto de ley. Al no estar contemplada la pérdida de vigencia del decreto-ley frente a su no conversión en ley, el Gobierno y la mayoría que lo apoya en el Parlamento optan por convalidarlo sin dar lugar a las minorías a participar en el proceso de elaboración de una norma que posea todas las garantías del procedimiento legislativo. Así, estas normas que afectan materias reservadas a la ley y que carecen de una adecuada participación de las minorías en su proceso de elaboración se insertan en el sistema de fuentes de manera permanente. Creo que no hace falta que vuelva a referirme aquí, al daño que genera la inclusión de dichas normas provisionales de una legitimidad democrática inferior a las leyes en el sistema de fuentes.

Teniendo en cuenta la actual configuración del control parlamentario de los decretos-leyes, no es extraño que el número de decretos-leyes rechazados sea casi inexistente y el número de decretos-leyes tramitados como proyecto de ley y convertidos en ley sea cada vez menor. El procedimiento de control parlamentario es un procedimiento claramente dirigido por la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno lo que, como mencioné desvirtúa y anula el concepto mismo de control.

CAPÍTULO 7. CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS DECRETOS-LEYES

En el capítulo 2 se ha hecho referencia a la aparición de los decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español y hemos analizado, desde una perspectiva doctrinal, la actual configuración del decreto-ley y su naturaleza jurídica con algunas referencias a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la interpretación de dichos preceptos. Asimismo, se han analizado las razones por las que se encuentra legitimado y el tipo de control que ejerce el Tribunal Constitucional.

En el capítulo anterior, se realizó un análisis del control parlamentario de los decretos-leyes que ha permitido llegar a la conclusión que es necesaria una mayor intervención de este órgano en el control de los decretos-leyes para garantizar la plena legitimidad de democrática de todas las normas con rango y fuerza de ley que se integran al sistema de fuentes. El hecho de que sólo en tres ocasiones el Congreso de los Diputados haya rechazado decretos-leyes, simplemente muestra que en el procedimiento de convalidación, el poder está cedido a la mayoría que apoya al Gobierno y que las minorías no tienen suficiente poder de control sobre ellas. Frente a esta poca eficacia del control parlamentario de los decretos-leyes, queda la última instancia, el control jurisdiccional.

Teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional es el último garante de la Constitución, corresponde ahora evaluar cuál ha sido su interpretación en referencia a los requisitos de habilitación para la aprobación de decretos-leyes. Por lo tanto, el objetivo de este capítulo lejos de volver a repetir lo que ya se ha comentado en el capítulo 2, es evaluar cuál ha sido la evolución de la posición del Tribunal Constitucional frente a los decretos-leyes y si, en modo alguno, esta puede haber favorecido una utilización más laxa de estas normas excepcionales.

En lo que refiere al control efectivo a través del Tribunal Constitucional, en el período analizado en este trabajo que comprende desde la I hasta la X Legislatura, ya sea a través del recurso de inconstitucionalidad o de la cuestión de inconstitucionalidad, se han impugnado 67 decretos-leyes frente al Tribunal Constitucional. En 59 casos ha habido sentencia y en uno de ellos un auto. Al finalizar la X Legislatura, aún quedaban 14 recursos de inconstitucionalidad pendientes de

resolución⁷⁶⁸. Al momento de finalización de este trabajo aun quedan 9 recursos de inconstitucionalidad por resolver⁷⁶⁹ (ver Anexo 1). De las sentencias recaídas, 31 han sido estimatorias, de las cuales en 30 han estimado inconstitucional algún artículo del decreto-ley cuestionado y sólo en una ocasión se ha declarado la inconstitucionalidad del decreto-ley en su totalidad⁷⁷⁰. Además, cabe destacar aquí, en virtud del análisis que se hará posteriormente, que de las 31 sentencias estimatorias, en 16 ocasiones la razón de la nulidad estuvo ocasionada en razones ajenas al régimen del decreto-ley⁷⁷¹. De las 15 ocasiones en las que el Tribunal Constitucional consideró que correspondía declarar algún artículo del decreto-ley inconstitucional, en 3 ocasiones

⁷⁶⁸ Cabe destacar que si bien en el detallado artículo elaborado por Rebollo en el texto se afirma que existen 16 recursos de inconstitucionalidad sin resolver a noviembre de 2015, de los anexos surge que había 18. Ver REBOLLO, M., *Uso y abuso del Decreto Ley*, *op. cit.*, Anexo. De esos 18 recursos de inconstitucionalidad, al finalizar la X Legislatura, otros 4 habían sido resueltos a través de las sentencias: STC 215/2015, STC 196/2015, STC 270/2015 y STC 199/2015.

⁷⁶⁹ Entre la finalización de la X Legislatura y la finalización de este trabajo se han resuelto otro 5 recursos de inconstitucionalidad a través de las sentencias STC 26/2016, STC 139/2016, STC 70/2016, STC 40/2016 y STC 126/2016.

⁷⁷⁰ Este fue el caso de la STC 68/2007, de 28 marzo que declaró la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 mayo de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. En esta ocasión el TC entendió que Gobierno no habría aportado ninguna explicación que justificara el decreto-ley cuyo Preámbulo se limitaba a argumentos abstractos sin el necesario contraste con la realidad y que tampoco justificó que los objetivos no pudieran conseguirse por el procedimiento legislativo ordinario.

⁷⁷¹ 1) STC 35/1984 sobre el decreto-ley 1/1983 que deroga la exacción sobre el precio de la gasolina en Canarias, Ceuta y Melilla; 2) STC 29/1986 sobre el decreto-ley 8/1983 de reconversión y reindustrialización industrial; 3) STC 60/1986 sobre el decreto-ley 22/1982 de Medidas urgentes de reforma administrativa; 4) STC 93/1988 sobre el art. 1 del Real Decreto-ley 19/1979, de 23 de noviembre, que modificó el art. 4.1 a) del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, de creación de la Audiencia Nacional, y que atribuía a ésta el conocimiento de los delitos comprendidos en el Capítulo Primero del Título II del Libro II del Código Penal 5) STC 93/1988 sobre el decreto-ley 19/1979 que Modifica el decreto-ley 1/1977 de creación de la Audiencia Nacional, y prorroga vigencia de Ley 56/1978 en relación con los delitos cometidos por grupos organizados y armados; 6) STC 97/1990 sobre el decreto-ley 3/1983 sobre incremento provisional de los haberes activos y pasivos de los funcionarios públicos; 7) STC 137/2003 sobre el Real Decreto Ley 12/1995 de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera; 8) STC 178/2004 sobre el Real Decreto Ley 5/1996 de Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales; 9) TC 155/2005 sobre el Real Decreto Ley 14/1998, de Adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional; 10) STC 150/2012 sobre RD-L 13/2009 que Crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local ; 11) STC 233/2012 sobre el Real Decreto Ley 6/2000 de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios; 12) STC 61/2013 sobre el Real Decreto Ley 15/1998 de Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo, en relación con el trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad; 13) STC 182/2013 sobre el Real Decreto Ley 9/2009 de Reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. 14) STC 26/2016 de 18 de febrero de 2016, en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. 15) STC 139/2016, de 21 de julio, Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones y 16) STC 199/2015, de 24 de septiembre, respecto del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

fue por regular materias prohibidas al decreto-ley⁷⁷² y las restantes 12, por no darse el presupuesto de hecho habilitante, esto es la situación de extraordinaria y urgente necesidad⁷⁷³.

Una vez expuesta en el capítulo 2 la posición del Tribunal Constitucional respecto de su facultad para ejercer el control sobre los decretos-leyes y el modo en el que ha de hacerlo para no inmiscuirse en las potestades de dirección política del Gobierno, corresponde ahora analizar cuál ha sido la interpretación que ha dado el Tribunal del concepto de situación de “extraordinaria y urgente necesidad”⁷⁷⁴ y los requisitos que ha considerado necesarios ya que lo que aquí se intenta dilucidar es si, en modo alguno, el control por parte del Tribunal Constitucional de los decretos-leyes puede haber influido en el incremento gradual de la aprobación de este tipo de normas.

⁷⁷² 1) STC 182/1997 en la que se cuestionó el art. 2 del Real Decreto Ley 5/1992 por traspasar los límites materiales del decreto ley al afectar un deber ciudadano contemplado en el art. 31 CE que incide en el derecho de propiedad (Art. 33 CE); 2) la STC 189/2005, de 7 julio que cuestionaba el Real Decreto Ley 7/1996, que anuló una decena de sus artículos al entender que la norma afectaba materias que no pueden ser reguladas a través del decreto-ley ya que los artículos cuestionados alteraban de forma sustancial el régimen de un Impuesto e incidían y “afectaban” el deber de contribuir a las cargas públicas (art. 31 CE).

⁷⁷³ 1) STC 29/1982, de 31 mayo, sobre el Real Decreto Ley 10/1981, de 19 junio, referente a la Inspección y recaudación de la Seguridad Social; 2) STC 332/2005, de 15 diciembre sobre el Real Decreto Ley 7/2000, de 23 junio de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones y otras medidas; 3) STC 68/2007, de 28 marzo sobre el Real Decreto Ley 5/2002 de 24 mayo de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; 4) STC 31/2011, de 17 marzo sobre el Real Decreto Ley 6/2000 de 23 junio de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios; 5) STC 137/2011, de 14 septiembre sobre el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 junio de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes 6) STC 1/2012, de 13 enero sobre el Real Decreto Ley 9/2000 de 6 octubre de Modificación el RD legislativo 1302/1986, 28-6, de Evaluación de Impacto Ambiental 7) STC 27/2015, de 19 febrero sobre Real Decreto Ley 11/2013, de 2 agosto de Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social; 8) STC 29/2015, de 19 febrero sobre Real Decreto Ley 8/2011 de Medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa y 9) STC 136/2015, de 11 junio sobre Real Decreto Ley 20/2012 de 13 julio de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. 10) En la STC 196/2015, de 30 de octubre de 2015, sobre la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del convenio internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. 11) STC 70/2016, de 14 de abril de 2016 sobre el artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación y 12) STC 126/2016, de 7 de Julio, sobre el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

⁷⁷⁴ Ver capítulo de este trabajo en referencia a la circunstancia o presupuesto habilitante para la aprobación de decretos-leyes.

Como bien se ha analizado en el capítulo 2, es difícil determinar si el art. 86.1 CE es un concepto jurídico indeterminado⁷⁷⁵ o una potestad discrecional⁷⁷⁶ del Gobierno⁷⁷⁷. Como explica Rebollo, en la cronología de las sentencias del Tribunal Constitucional no hay una sentencia específica en la que pueda encontrarse “matriz referencial” o una sentencia que recoja, con claridad y precisión, la doctrina consolidada sobre el presupuesto del hecho habilitante del decreto-ley. Las sentencias van remitiendo a otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional pero no siguen aparentemente un patrón sino que se limitan a referir a otras sentencias aleatoriamente (estimatorias o no) en las que se puede encontrar un resumen de la doctrina⁷⁷⁸.

Para analizar los posicionamientos del Tribunal Constitucional, se puede comenzar con la primera sentencia dictada en relación a un decreto-ley impugnado. En la STC 29/1982 el Tribunal estableció claramente los requisitos exigidos para el dictado de este tipo de normas diferenciando tres bloques:

“Tales requisitos, en cuanto a los Decretos-leyes, están recogidos en la C.E. configurando tres bloques definidos: a) la exigencia de que el Decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad (artículo 86, número 1); b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la C. E., al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general (artículo 86 número 1), y c) la necesidad, por último, de que los Decretos-leyes sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con objeto de que se resuelva por el mismo en cuanto a su convalidación o derogación (artículo 86, número 2).” (STC 29/1982 FJ1)

⁷⁷⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 430 y ss.

⁷⁷⁶ PÉREZ ROYO, J., “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno”, op. cit., p. 29.

⁷⁷⁷ Cabe destacar que en la STC 29/1982 el Tribunal rechazó las alegaciones de los recurrentes que alegaban que la cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” como un concepto jurídico indeterminado. (Antecedentes í.c) y 3.a) de la sentencia). En ese caso el TC parece decantarse por la posición sostenida por el abogado del Estado, quien alegaba el carácter discrecional de los decretos-leyes. Las posteriores sentencias han ido consolidando esta tendencia.

⁷⁷⁸ A modo de ejemplo Rebollo, limitándose a las Sentencias que estiman un recurso (pero en las que se cita y remite a otras desestimatorias), cita la STC 189/2005 que remite a las STC 182/1997, STC 11/2002, y 137/2003, donde se recopilaría la doctrina consolidada. La STC 332/2005 que remite a la anterior STC 189/2005 y a las igualmente mencionadas por esta STC 182/1997, 11/2002 y 137/2003. La posterior STC 68/2007 remite al resumen de la STC 329/2005. La STC 31/2011 remite nuevamente a la STC 68/2007. Las STC 27/2015, 29/2015 y 136/2015 refieren al resumen de la doctrina constitucional desarrollada en las STC 142/2014, la 68/2007 y la STC 12/2015. Ver, REBOLLO, M., “Uso y abuso del Decreto-Ley...”, op. cit., p. 25 y ss.

En virtud de esta expresa definición “en bloques” efectuada por el Tribunal Constitucional, se dividirá este análisis en dos secciones, en el primer apartado se evaluará específicamente el posicionamiento del Tribunal Constitucional respecto al primer requisito mencionado (bloque a), esto es la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que es justamente el criterio que podría tener un mayor impacto en la flexibilidad con la que el Gobierno hace uso de esta herramienta normativa. En el apartado 2 de este Capítulo se hará referencia a la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional de los límites materiales establecidos constitucionalmente (bloque b) ya que la amplitud con la que el Tribunal Constitucional interprete los específicos términos en los que los Constituyentes han delimitado el actuar material del decreto-ley, también pueden tener efectos sobre la asiduidad con la que se usa esta vía legislativa excepcional. Teniendo en cuenta que el objetivo de este capítulo es verificar si el posicionamiento del Tribunal puede haber influenciado en el aumento de decretos-leyes, en lo que refiere al bloque c) cabe remitirse al capítulo 2 y 6 de este trabajo.

7.1 Interpretación del presupuesto habilitante, la situación de extraordinaria y urgente necesidad

En primer lugar cabe recordar que desde su primer pronunciamiento en referencia a los decretos-leyes el Tribunal afirmó que la determinación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad para aprobar los decretos-leyes es competencia de los órganos políticos del Estado, pero que ello no es óbice para que el posterior control jurídico-constitucional que a él le corresponde.

El Tribunal Constitucional ha sido muy claro al establecer que son dos los aspectos que han de tenerse en cuenta en la determinación de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigida por el art. 86.1 CE: en primer lugar, los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada⁷⁷⁹ y, en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta

⁷⁷⁹ SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4, STC 96/2014 FJ5, STC 27/2015 FJ 3.

adoptada para resolverla⁷⁸⁰. Es decir que, siguiendo esta afirmación, aunque en principio parece haber dos cuestiones a analizar, en realidad se pueden identificar tres: cuál es la información que el Tribunal Constitucional tendrá en cuenta para evaluar si la situación de extraordinaria y urgente necesidad efectivamente existía, qué entiende como situación de extraordinaria necesidad y cómo ha evaluado la conexión entre la situación y las medidas adoptadas.

7.1.1 Motivación de la “extraordinaria y urgente necesidad”

En lo que respecta al primer análisis, para evaluar los motivos del Gobierno argumentando la necesidad de recurrir al decreto-ley para dar respuesta a determinada situación, el Tribunal Constitucional considerará “los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada”⁷⁸¹. Pero no sólo examinará lo argumentado en el propio preámbulo del decreto-ley impugnado, sino que también contemplará lo comentado durante el debate parlamentario de convalidación y de su propio expediente de elaboración para valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a la norma de urgencia⁷⁸². En palabras del propio Tribunal Constitucional,

“para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante, el Tribunal no sólo debe analizar las razones o motivos aducidos por el Gobierno durante la aprobación de las medidas impugnadas, sino que *también puede aceptar como situación de necesidad la que haya sido reflejada durante los propios debates de convalidación*, trámite en el que se efectúa el control del presupuesto habilitante del decreto-ley por el Parlamento, *aun cuando no haya sido formalmente incorporada a la exposición de motivos de la norma impugnada*, sobre todo si (...) aquélla queda cabalmente ratificada por otros datos existentes” (STC 137/2003 FJ 5)⁷⁸³.

⁷⁸⁰ SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 4.

⁷⁸¹ STC 29/1982 FJ 3; 111/1983 FJ 5 y 182/1997 FJ 3

⁷⁸² SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4.

⁷⁸³El destacado me pertenece.

Es decir que, la evaluación de la existencia del supuesto de hecho habilitante no se limitará a los establecido en la exposición de motivos sino que “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»”⁷⁸⁴.

En este sentido, cabe mencionar la STC 68/2007 (FJ 9 y FJ12⁷⁸⁵), que se analizará en más detalle en el apartado siguiente, en la que el Tribunal Constitucional expresó que la utilización por parte del Gobierno de fórmulas *rituales o meramente vacuas*, sin argumentar de manera adecuada la existencia de una situación de urgencia y los perjuicios que se hubieran ocasionado al acudir a la vía legislativa parlamentaria, resultan insuficientes para justificar la existencia del presupuesto de hecho habilitante. Esta posición, que creo acertada, se mantuvo en la STC 137/2011⁷⁸⁶. Sin embargo, en la STC 142/2014 se vuelve a retomar la doctrina utilizada anteriormente entendiendo que los motivos que habilitan la aprobación del decreto-ley no han de estar contemplados específicamente en el texto de la norma sino que pueden ser deducidos

⁷⁸⁴ SSTC 29/1982 FJ 4; 182/1997 FJ 4, 11/2002 FJ 4 y STC 137/2003 FJ 3.

⁷⁸⁵ En el FJ 9 se hace hincapié en este requisito, criticando la «extrema ambigüedad de buena parte de las expresiones utilizadas para caracterizar la situación considerada», así como el uso de «fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional». Además, observa el Tribunal constitucional que la referencia a «las actuaciones y los cambios en la economía internacional son consustanciales a su funcionamiento» no ofrece ninguna pista que «permita concretar a qué cambios económicos se está haciendo referencia y cuál sea su incidencia en la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que norma dice dar respuesta» Ver Carmona Contreras A. M.aría, “El Decretos-Ley en tiempos de Crisis”, *op. cit.*, p. 7, nota al pie número 29. STC 68/2007 FJ12 “... el Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE. Los argumentos que al respecto se utilizan en el preámbulo del Real Decreto-ley no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos, impidiendo con ello todo control de contraste con la realidad, sino que, en buena medida, han sido matizados — cuando no neutralizados— por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación”.

⁷⁸⁶ STC 137/2011, FJ7 “...el Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, nada ha dicho en la exposición de motivos, ni nada dijo tampoco el Ministro de Fomento en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada del mercado inmobiliario precisamente mediante las medidas incluidas en el artículo 1. Ni menos aún, nada ha alegado sobre la necesidad de una acción normativa inmediata, como la llevada a cabo a través del precepto impugnado, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia, sin que tampoco en momento alguno se haya justificado, ni a ellos se haya aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario”.

de los debates parlamentarios y el expediente de elaboración de la norma⁷⁸⁷. Posteriormente, en la STC 93/2015 en referencia a un decreto-ley autonómico⁷⁸⁸ el Tribunal volvió a recurrir a este control laxo de la justificación que el Gobierno ha de realizar para justificar la utilización del decreto ley⁷⁸⁹. Por este motivo, no puede aseverarse que haya una posición consolidada del Tribunal Constitucional respecto de esta cuestión.

Por otra parte, cabe aclarar que en aquellos casos en los que los recurrentes cuestionen algún precepto del decreto-ley pero no su totalidad, corresponderá realizar el análisis del presupuesto habilitante en relación al precepto impugnado. En este sentido el Tribunal Constitucional ha dicho:

“...importa asimismo advertir que cuando, como también es ahora el caso y notan las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5, 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5, se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no del correspondiente decreto-ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, la necesaria justificación ad casum de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados”⁷⁹⁰.

⁷⁸⁷ STC 142/2014, FJ3 “Sobre el primer aspecto de los dos –definición de la situación de urgencia– nuestra doctrina ha precisado que no es necesario «que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real 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 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 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, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)”.

⁷⁸⁸ La Sentencia resolvía el Recurso de inconstitucionalidad 4286-2013 interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Límites a los decretos-leyes, derecho de propiedad y competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil y ordenación general de la economía.

⁷⁸⁹ STC 93/2015, FJ 6 “No procede, sin embargo, exigir al gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales. Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de «juicio político o de oportunidad» y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como «control externo» a realizar mediante una «valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional».

⁷⁹⁰ STC 29/2015 FJ3

En referencia a la cuestión analizada en este apartado cabe concluir entonces que, más allá de si finalmente la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad es suficiente, de acuerdo a los últimos posicionamientos del Tribunal Constitucional⁷⁹¹, y a pesar de las esperanzas que podrían haber surgido tras la STC 68/2007, el Tribunal observará todos los antecedentes del decreto-ley a su disposición para evaluar si dicha circunstancia excepcional existía al momento de aprobarse la norma cuestionada⁷⁹².

Es necesario mencionar aquí que no creo que este posicionamiento sea el adecuado. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha de someter al decreto-ley a un control de constitucionalidad y no a un control de oportunidad, mérito y conveniencia. Sin embargo, la integración de los motivos que originan la necesidad de aprobar un decreto-ley con los debates parlamentarios, o demás información que exista en el expediente no es apropiada. El decreto-ley ha de ser una norma autónoma, me refiero aquí a que ha de autojustificarse y explicitar detalladamente las razones que la motivan. La motivación de las normas es justamente uno de sus elementos más importantes ya que es allí donde encuentra su justificación, y desde ya que no sólo para que sea evaluada por el Tribunal Constitucional en el caso de que sean sometidos a su consideración, sino por una cuestión de técnica legislativa así como de transparencia y publicidad para facilitar su entendimiento por toda la sociedad.

Teniendo en cuenta que la potestad de aprobar decretos-leyes es una facultad excepcional, que sólo puede darse en determinadas circunstancias, aun más importante resulta que sea en el mismo cuerpo de la norma que se expongan los motivos que justifican su aprobación. El Gobierno es el responsable de explicar las razones por las que la única posibilidad para hacer frente a esta situación es el la utilización del decreto-ley⁷⁹³. En este sentido, deberá explicar cuál es la situación de extraordinaria y urgente necesidad, el objetivo de las medidas adoptadas y su conexión con la mencionada situación, el perjuicio que se evita adoptando la vía de decreto-ley y los

⁷⁹¹ Aunque existen votos particulares que pueden empezar a echar luz sobre estas cuestiones, Ver votos particulares del magistrado Valdés Dal-Ré en las STC 170/2012, STC 233/2012, STC 48/2015, STC 12/2015, STC 197/2015, y 199/2015 en las que destaca la responsabilidad que incumbe al Tribunal de verificar rigurosamente la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad alegadas por el Gobierno.

⁷⁹² Cabe destacar que si bien como se analizará más adelante, el la STC 126/2016 el Tribunal Constitucional entendió que no se daba el supuesto de hecho habilitante, para su evaluación recurre al conjunto de todos los antecedentes de la norma.

⁷⁹³ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-ley...*, *op. cit.*, p. 84.

motivos que hacen imposible recurrir al procedimiento legislativo de urgencia para hacer frente a la misma. Este debería ser un requisito exigido por el Tribunal Constitucional en pos de la seguridad jurídica y una mejora de la técnica legislativa.

7.1.2 La configuración del presupuesto de hecho habilitante

Es necesario ahora, hacer referencia ahora a la aproximación que hace el Tribunal Constitucional a la *situación de extraordinaria y urgente necesidad*. Como se ha visto en el capítulo 2 y 5.2 de este trabajo, la urgencia es uno de los principales elementos del presupuesto habilitante y, tal caracterización, refiere al condicionante de que la situación a la que se hace frente mediante el decreto-ley no pueda ser afrontada de manera efectiva a través de los procedimientos legislativos. Es decir, que el tiempo que demoraría la tramitación parlamentaria⁷⁹⁴ (incluyendo el procedimiento de urgencia y procedimientos legislativos abreviados como se ha estudiado en el capítulo 5 de este trabajo) no permitiría afrontar la situación de manera eficaz. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha admitido, como principal perfil definitorio de la urgencia, la imposibilidad de que la situación sea atendida por la acción normativa de las Cortes Generales⁷⁹⁵ y desde un principio ha referido a ello para evaluar la constitucionalidad del decreto-ley cuestionado. Ya en la STC 29/1982, el Tribunal Constitucional expresó que debía entenderse como “... una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia”⁷⁹⁶; y en el mismo

⁷⁹⁴ Cabe destacar la opinión vertida por Santolaya Machetti al expresar que “urgente es, en el ordenamiento jurídico español, todo aquello que, teniendo que ser abordado por el Parlamento, 'debe', sin embargo, estar realizado en un plazo menor de dos meses” SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, op. cit., p. 112.

⁷⁹⁵ Ver SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad”...” op. cit., p. 269.

⁷⁹⁶ STC 29/1982, de 31 de mayo; FJ 3, párrafo 4 y en el mismo sentido “... 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” STC 6/1983, de 4 de febrero; FJ 5, párrafo 2; “La figura del decreto-ley [es]... utilizable cuando una necesidad, calificada por las notas de lo 'extraordinario' y lo 'urgente', reclama una acción normativa que, por lo ordinario, compete al legislador, pero que precisamente por esa necesidad y no poder ser atendida por una acción normativa emanada de las Cortes Generales se autoriza al Gobierno (...) El decreto-ley [es]... un instrumento con el que atender necesidades que reclaman una acción legislativa inmediata” STC 111/1983 FJ 4.; “El decreto-ley [es

sentido se ha seguido expresando hasta la actualidad, exigiendo “la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia»” (por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10)⁷⁹⁷.

Corresponde analizar entonces, cuáles son aquellos casos en los que el Tribunal ha entendido que existido un supuesto de hecho habilitante para la aprobación de decretos-leyes.

7.1.2.1. Supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha entendido que existía un supuesto de hecho habilitante

En primer lugar es necesario analizar cuál fue la primer interpretación del Tribunal Constitucional tras la incorporación de los decretos-leyes en el texto constitucional. En la primer sentencia sobre los decretos-leyes, la STC 29/1982, el Tribunal Constitucional ya deja entrever la relatividad con la que va a valorar la apreciación por parte del Gobierno de la extraordinaria y urgente necesidad al establecer que en “El peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado”, aunque ello no sea obstáculo para el posterior análisis del Tribunal Constitucional⁷⁹⁸.

En ocasión de la STC 6/1983⁷⁹⁹, el Tribunal entendió que se daba alegación de la urgencia hecha por el Gobierno para realizar modificaciones tributarias que

un] instrumento del que es posible hacer uso para ordenar situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción legislativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la tramitación parlamentaria de las leyes” STC 111/1983, FJ 6.

⁷⁹⁷ STC 136/2015 FJ 6.

⁷⁹⁸ STC 29/1982, FJ3 “No les autoriza esta competencia, sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones: ni aquéllas 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 aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de lo contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad.”

⁷⁹⁹ En la misma se resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete, en la que se debía considerar si era o no conforme con la Constitución la disposición transitoria segunda, letra b), del Real Decreto-ley 11/1979,

afectaban a las haciendas locales y dejó claramente establecido que entiende por necesidad en este precepto constitucional:

“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, 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” (STC 6/1983, FJ5)⁸⁰⁰

Además, en esta sentencia (FJ5) el Tribunal Constitucional expresó que el decreto-ley puede servir para “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual”, y admitió la justificación “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país”⁸⁰¹; que “las necesidades relativas que se originan en el ordinario desenvolvimiento del quehacer gubernamental”. Posteriormente, en la STC 60/1986, el Tribunal Constitucional incluso admitió la utilización del decreto-ley ante la necesidad de actuar frente a los “nuevos objetivos de la acción gubernamental”, provocados por la formación de una nueva mayoría⁸⁰².

Como puede observarse, el carácter restrictivo con el que el texto constitucional podría ser interpretado, quedó desvirtuado desde los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Conforme lo expresa en el fundamento jurídico quinto de la STC 6/1983, el Tribunal deduce esta “teoría de la necesidad relativa” de una interpretación sistemática del texto constitucional, basada en dos argumentos: en primer lugar, la ubicación en la que el constituyente ha ubicado la regulación del decreto-ley en el texto constitucional (Título III, cap. II: «De la elaboración de las leyes») y los estados de emergencia o situaciones de crisis del orden constitucional (Título V: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales») lo que permite una distinción no sólo material, sino también formal de ambos tipos de situaciones de necesidad. Y, en segundo lugar, el hecho de que en la limitación material del ámbito del decreto-ley se efectúa de modo negativo (mediante una lista de

de 20 de julio de aquel año, por el que se dictaron medidas urgentes de financiación de las Haciendas locales y que fue convalidado por el Congreso de los Diputados.

⁸⁰⁰ En el mismo sentido: STC 29/1986, de 20 de febrero; STC 60/1986, de 20 de mayo; STC 23/1993, de 21 de enero; 225/1993, de 8 de Julio; STC 228/1993, de 9 de julio y otras citadas.

⁸⁰¹ STC 6/1983, FJ 5, párrafo 2.

⁸⁰² STC 60/1986, FJ 3, párrafo 3.

excepciones), de la regulación contenida en el artículo 86 CE⁸⁰³ lo que permite inferir que el límite material ha de interpretarse dando un margen más amplio a la utilización del decreto-ley. Así, se flexibiliza el concepto de necesidad desde un inicio, ampliando la posibilidad de que se aprueben decretos-leyes, entendiendo que estos pueden ser dictados en situaciones de necesidad relativa ya que la Constitución expresamente prevé el tratamiento de las situaciones de necesidad absoluta que dan lugar a estados de alarma, excepción y sitio, en el artículo 116 CE.

Coincido con gran parte de la doctrina, y creo que estos argumentos no son suficientes para justificar que el Gobierno pueda hacer uso del decreto-ley ante estas situaciones de “necesidad relativa”. Frente al primer argumento, porque la diferente ubicación de la regulación de los decretos-leyes de las situaciones de declaración de estados de emergencia nada tiene que ver con la excepcionalidad con la que el Gobierno debería hacer uso de la potestad legislativa⁸⁰⁴. En segundo lugar, la regulación constitucional restrictiva de una materia concreta no es tampoco argumento válido para prejuzgar la excepcionalidad de la situación a la que pretende hacer frente⁸⁰⁵. Esta interpretación de la necesidad ha servido como “presupuestos de la posición permisiva adoptada por el Tribunal Constitucional”⁸⁰⁶. Este amplio margen de flexibilidad con el que el Tribunal Constitucional valoró la existencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad continuó evolucionando en la

⁸⁰³ “Apoyan esta interpretación dos tipos de consideraciones: por una parte, el que nuestra Constitución separe el tratamiento de las situaciones, que pueden considerarse como de extraordinaria y urgente necesidad, que dan lugar a estados de alarma, excepción y sitio, que define el artículo 116, y que regule, en cambio, en otra sede sistemática diferente la necesidad justificadora de los Decretos-leyes; y, por otra parte, el hecho de que el ámbito de actuación del Decreto-ley como instrumento normativo no se defina de manera positiva, sino que se restrinja de modo negativo mediante una lista de excepciones” Cfr. STC 6/1983, FJ 5.

⁸⁰⁴ Que por otra parte, como hemos visto en el capítulo 2, si bien es cierto que la potestad legislativa de aprobar decretos-leyes del Gobierno se encuentra en el Título III Capítulo II De la elaboración de las leyes, queda claro que es una potestad propia pero excepcional, ya que quienes ejercen la potestad legislativa del Estado son las Cortes Generales conforme el art. 66.2 CE.

⁸⁰⁵ Ver SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad”...”, *op. cit.*, p. 27; CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 99; CRUZ VILLALÓN, P., “Tres sentencias sobre el Decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 111/1983)”, en AAVV, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, p. 148; y ARAGÓN REYES, M., *Uso y Abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.75.

⁸⁰⁶ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., entiende que el Tribunal ha reconocido la expansión de los poderes de ejecutivo y la pérdida de temor que en épocas anteriores acarreaban las normas de urgencia del poder ejecutivo y entiende que, este posicionamiento, también ha de haber estado relacionado con la noción de la dificultad para deslindar, en la interpretación del presupuesto habilitante, los juicios políticos del razonamiento jurídico. SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad”...”, *op. cit.*, 268.

jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁸⁰⁷, principalmente hasta el 2007, como se verá posteriormente.

Siguiendo con los casos en los que el Tribunal Constitucional ha entendido que se da el supuesto de hecho habilitante, es imprescindible hacer referencia a uno de los argumentos a los que el Gobierno ha recurrido con mayor asiduidad en los últimos años para justificar la extraordinaria y urgente necesidad, la *coyuntura económica*. De hecho, el Tribunal Constitucional entendió por probada la urgencia aludida por el Gobierno en virtud de estas circunstancias económicas en casos que podrían haber resultado dudosos como son el de modificaciones tributarias que afectaban a las Haciendas locales en la STC 6/1983, anteriormente mencionada; ante una situación de riesgo de desestabilización del orden financiero en la STC 111/1983 (aunque en este caso el decreto-ley ya había sido convertido en ley); en el caso de adopción de planes de reconversión industrial STC 29/1986⁸⁰⁸ y en la STC 23/1993⁸⁰⁹ de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas. También encontró probado el supuesto de hecho habilitante por las circunstancias económicas existentes en la STC 182/1997 de medidas tributarias de saneamiento del déficit público, por nombrar algunas de ellas.

Conforme lo expresa el Tribunal Constitucional en la STC 11/2002, en estas ocasiones en las que los decretos-leyes afectaban a lo que la STC 23/1993 (FJ 5⁸¹⁰), denominó “coyunturas económicas problemáticas”, el decreto-ley representaba un instrumento constitucionalmente lícito para regular esas materias en esa situación en

⁸⁰⁷ Tal como había adelantado Soriano. SORIANO, J. E., “Los decretos-leyes en la jurisprudencia constitucional española”, en: *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1983, pp. 453 y ss..

⁸⁰⁸ STC 29/1986 FJ2 “Pero no es posible considerar arbitraria o abusiva la utilización del Decreto-ley como respuesta rápida y necesaria ante la persistencia de una coyuntura económica de crisis industrial, máxime cuando, como expone el Abogado del Estado, aquélla posibilitó efectivamente la adopción por el Gobierno de una serie de medidas inmediatas de reconversión y reindustrialización en ciertos sectores de la producción económica nacional, con antelación a la elaboración de la Ley 27/1984, por las Cortes Generales, a través del procedimiento de urgencia. Siendo, pues, el citado Decreto-ley la norma habilitante necesaria para la aprobación de nuevos planes de reconversión y reindustrialización y otras medidas complementarias, no puede estimarse que la eficacia de aquella norma legal quedaba diferida a un futuro indeterminado. Por lo demás, desde este punto de vista, carece de toda significación el hecho de que el Acuerdo convalidatorio del Real Decreto-ley 8/1983, adoptado por el Congreso en el plazo fijado por el art. 86.2 de la Constitución, no se publicase hasta una fecha muy posterior, pues, sin entrar ahora en el examen detenido de los efectos de ese retraso en la publicación, este hecho no demuestra en modo alguno un juicio o actitud positiva contraria a la apreciación de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que motivaron la adopción del Decreto-ley ni puede privar a éste de su eficacia normativa desde el momento en que se aplicó”.

⁸⁰⁹ En la que se resolvía el 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.

⁸¹⁰ STC 23/1993, FJ 5 “...el Decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito para afrontar coyunturas económicas problemáticas como las que afrontaba el Real Decreto-ley 1/1986

tanto eran pertinentes para lograr el fin que se proponían, que no era 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”⁸¹¹. Incluso se ha admitido la utilización del decreto-ley cuando sea necesario como instrumento para ejecutar la política económica para *garantizar la expansión*, lo que resulta difícil de conciliar con la restrictiva interpretación que pareciera indicar el art. 86 CE. En este sentido puede hacerse referencia a la STC 31/2011 en la que el Tribunal Constitucional expresó que:

“... pese a que, en muchos de los pronunciamientos favorables efectuados por este Tribunal hemos apreciado la existencia de lo que hemos denominado «coyunturas económicas problemáticas» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5) para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, ha de señalarse que la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al Gobierno el recurso al Decreto-ley como instrumento normativo adecuado para *adoptar medidas de política económica general fundamentadas en garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica* lo que habrá de valorarse en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto. En suma, hablando en términos generales, también en estos casos puede concurrir el presupuesto habilitante” (STC 31/2011, FJ 4)⁸¹².

En la reciente STC 139/2016 el Tribunal Constitucional consideró que el Gobierno había explicitado y razonado de forma suficiente la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad al entender que había ofrecido una justificación general basada en la existencia de una *situación de grave dificultad económica sin precedentes*, por lo que las reformas propuestas eran imprescindibles para impedir que en la situación económica por la que atraviesa el Sistema Nacional de Salud se volviera irreversible. Además, en esa ocasión, el Tribunal restó importancia al hecho de que con la aprobación de esta norma se pretendiese resolver una situación de carácter estructural y no coyuntural⁸¹³.

⁸¹¹ STC 6/1983, FJ 5.

⁸¹² El destacado me pertenece.

⁸¹³ STC 139/2016, FJ3 párrafo 7) “El hecho de que se considere una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud no impide, por sí sola, la utilización de la figura del decreto-ley, pues el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 137/2011, FJ 6, reiterado en la STC 183/2014, FJ 5)”.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional también ha aceptado la utilización de la normativa de urgencia en otras situaciones en las que, sin existir una situación económica condicionante, el Gobierno argumentó otros matices, como son *la gravedad y la excepcionalidad*, ampliando aún más el espectro de situaciones en las que el poder ejecutivo puede recurrir a la normativa de urgencia. Merece la pena mencionar algunos casos que ejemplifican la laxitud con la que el Tribunal Constitucional ha interpretado la “extraordinaria y urgente necesidad”.

En primer lugar se puede citar la posibilidad de recurrir a las normas de urgencia ante la voluntad del Gobierno de realizar modificaciones organizativas, aprobada por el Tribunal Constitucional en la STC 60/1986 en la que se analizaba el decreto-ley por el cual se reestructuraba el organigrama ministerial entendiéndose que en ese caso podía “apreciarse razonablemente la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de unas medidas de reorganización administrativa tras la toma de posesión de un nuevo Gobierno apoyado por una mayoría parlamentaria distinta de la del Gobierno anterior” (FJ3).

En la STC 11/2002 el Tribunal Constitucional también aprobó la posibilidad de recurrir al decreto-ley ante el vacío legal generado por la declaración de inconstitucionalidad de una norma, incluso habiendo sido motivado por la inactividad del propio ejecutivo. En esta ocasión el Tribunal Constitucional argumentó que si bien el factor desencadenante había sido la inactividad del ejecutivo y el desconocimiento del deber de normación que las Cortes Generales le habían impuesto, esto no repercutiría en modo alguno en la excepcionalidad de la situación a la que se quería hacer frente ya que “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren. Interesa sólo, en otras palabras, si la situación era objetivamente merecedora de un tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia, con independencia de las causas que hubieran podido ocasionarla” (FJ6).

En la STC 329/2005⁸¹⁴ el Tribunal admitió la utilización por parte del Gobierno del decreto-ley para transponer directivas de la UE⁸¹⁵ y regular cuestiones

⁸¹⁴ En esta sentencia se resolvían los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra el Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero, por el que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector; el segundo contra los artículos 1.2; 3; 4.2, último párrafo; 7, letra a), párrafo 4; disposición adicional única y disposición transitoria primera, párrafo 2, de la Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorporaba al

que podrían haber sido reguladas a través de reglamentos, lo que claramente desvirtúa la excepcionalidad con la que estas normas deberían ser entendidas⁸¹⁶.

Otra de las situaciones destacables, es el caso de la STC 237/2012 en la que el Tribunal entendió que el supuesto de hecho habilitante había quedado debidamente fundamentado ante el argumento del Gobierno de que la urgencia se debía al cambio de orientación política por el cambio de ejecutivo:

“Fuera cual fuese la opción que en materia de política hidráulica sostuviera el nuevo Gobierno surgido de las elecciones legislativas (...), su materialización sólo era posible previa modificación del panorama legislativo en la materia, (...) cuya observancia y cabal cumplimiento no estuvieron nunca a disposición del ejecutivo. Se explica, por ello, que en el preámbulo del decreto-ley que ahora analizamos se haga especial hincapié en la necesidad de adoptar «unas medidas cuya urgencia se justifica en las razones hasta aquí expuestas, ya que carecería de toda racionalidad continuar invirtiendo en las obras necesarias para realizar un trasvase que no se va a llevar a cabo. Además de un evidente despilfarro de recursos públicos, ello supondría impedir o retrasar, por inmovilización de recursos financieros, la exigible y urgente realización de las medidas estructurales de inversión y de gestión que se aprueban mediante este real decreto ley con el carácter de prioritarias y urgentes” (STC 237/2012, FJ6).

Como puede observarse, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha caracterizado por adoptar una posición de *self restraint*⁸¹⁷ y por una peligrosa

Derecho español la mencionada Directiva y el tercero contra el Real Decreto-ley 16/1997, de 13 de septiembre, por el que se modifica parcialmente la Ley 17/1997, de 3 de mayo.

⁸¹⁵ STC 329/2005, FJ7 “Si la finalidad del Gobierno consistía en regular por primera vez la transmisión digital de señales de televisión por satélite mediante el sistema de acceso condicional, y si dicha regulación debía hacerse siguiendo la Directiva 95/47/CE, cuyo propósito era establecer normas comunes para ese nuevo mercado a fin de favorecer la libre competencia entre los operadores, antes de que éstos empezaran a actuar, deben considerarse idóneas para tales fines las medidas adoptadas, es decir, la incorporación a nuestro ordenamiento de las especificaciones técnicas contenidas en la citada Directiva, la fijación de determinadas condiciones administrativas dirigidas a los futuros operadores, y la atribución a organismos públicos de potestades relacionadas con la aplicación de las normas adoptadas, sin que quepa enjuiciar en esta sede la oportunidad, el grado de acierto o la adecuación al Derecho comunitario de tales medidas.

En suma, considerando las circunstancias y las razones expuestas debemos concluir que el Gobierno no ha hecho un uso contrario a la Constitución de su potestad legislativa excepcional en lo que se refiere a la concurrencia del requisito de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el art. 86.1 CE, razón por la que debe rechazarse este primer motivo de inconstitucionalidad”.

⁸¹⁶ STC 329/2005, FJ 6 “El hecho de que una parte de la materia objeto del Real Decreto-ley pudiera haber sido regulada mediante reglamento no supone una vulneración de los límites formales de aquél y resulta irrelevante a efectos de satisfacer el presupuesto justificativo del ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE. La cuestión podría abordarse, en todo caso, desde la perspectiva de los límites materiales del Real Decreto-ley, pero en este punto cabría recordar que nuestro sistema constitucional, aparte de una regla de atribución al Gobierno de la potestad reglamentaria en el art. 97 CE, configura un sistema de fuentes que “no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.b; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9)” (STC 332/2005, de 14 de diciembre, FJ 7; en cuanto a los Decretos-leyes, STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2)”.

flexibilización de los requisitos habilitantes para la probación de los decretos-leyes. Al optar por una interpretación amplia del término “necesidad” y admitiendo como justificación “los objetivos de la política gubernamental” le reconoce a los órganos políticos un amplio margen de apreciación del presupuesto habilitante concediendo a la redacción del art. 86 CE un carácter amplio y flexible cuando del texto del artículo 86 parece deducirse cierta rigidez y excepcionalidad. Siguiendo a Pérez Royo puede afirmarse que se ha producido una “desviación entre el Derecho constitucional y la realidad constitucional”⁸¹⁸.

Como se ha mencionado en el acápite anterior, sólo en 12 ocasiones el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos de un decreto-ley y sólo en un caso la totalidad de uno de ellos. De estas 12 ocasiones, sólo en 9 casos esta apreciación ha estado relacionada con la inexistencia del presupuesto de hecho habilitante, por lo tanto, lo que cabe ahora, es analizar cuáles fueron esas 9 situaciones en las que el Tribunal Constitucional consideró que la situación de urgencia no estaba debidamente justificada. Además es necesario mencionar que, salvo el caso de la STC 29/1982, todos los casos en los que el Tribunal Constitucional entendió que no estaba dado el presupuesto de hecho habilitante tuvieron lugar después del 2007⁸¹⁹.

7.1.2.2 Supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha entendido que no se daba el presupuesto de hecho habilitante

Hasta el 2007 el Tribunal Constitucional venía manteniendo la tendencia expuesta, es decir, en la que se permitía que el Gobierno tuviera un amplio margen de decisión respecto de la habilitación de la aprobación de decretos-leyes y, salvo en el caso de la citada STC 29/1982 en la que había declarado la inconstitucionalidad de la cláusula adicional por no concurrir las razones de extraordinaria y urgente necesidad, nunca había vuelto a declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del supuesto de

⁸¹⁷ Ver, SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” ...”, *op. cit.*, p. 268, nota al pie número 50.

⁸¹⁸ Ver PÉREZ ROYO, J., “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno”, *op. cit.*, pp. 143.

⁸¹⁹ Como se verá en la STC 155/2005 estuvo a punto de hacerlo.

hecho habilitante. En la STC 155/2005⁸²⁰ estuvo cerca de hacerlo pero se dijo que no tenía “ya sentido, (...), examinar si concurre o no la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86.1 CE para la promulgación de Decretos-leyes” ya que la inconstitucionalidad había sido declarada por razón de su incompetencia material⁸²¹.

En 2007 se dictó la STC 68/2007, mencionada anteriormente, sobre el decreto-ley 5/2002 de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, primer sentencia que anula y declara la inconstitucionalidad de toda la norma por no encontrarse probada la situación que habilitara su dictado.

En este caso el Tribunal Constitucional entendió que el Gobierno no había aportado explicaciones que justificaran la utilización del decreto-ley ya que en el Preámbulo de la norma se limitaban a exponer argumentos abstractos sin su correspondiente contraste con la realidad, que el debate parlamentario tampoco añadía mucho y que, en ningún caso se explicaba porqué los objetivos buscados por el decreto-ley no se podían conseguir a través del procedimiento legislativo ordinario. La Sentencia analiza la norma controvertida y va realizando una evaluación de todos los argumentos expuestos en el preámbulo para justificar la situación de hecho habilitante, descartando la el argumento de la “justicia social” aludido por el Gobierno entendiendo la sola referencia al la ampliación del ámbito de cobertura de la protección no puede considerarse una razón que pudiera justificar por sí misma la utilización de la vía excepcional del decretos-ley salvo que se hubiera acreditado que la inmediata entrada en vigor de las medidas constituía, a su vez, una necesidad extraordinaria y urgente. Además, la sentencia realiza similares consideraciones respecto del otro argumento “instrumental” utilizado en el preámbulo de la norma por el Gobierno, en referencia a la necesidad de “evitar comportamientos que impidan o dificulten alcanzar los objetivos”. El tribunal entiende que las alegaciones referentes a la intención del Gobierno de que la medida entre en vigor de manera inmediata tampoco justifica la utilización de la vía del decreto-ley, sino que, nuevamente, habrá de fundarse en motivos de extraordinaria y urgente necesidad que según el Tribunal,

⁸²⁰ En el caso se resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional.

⁸²¹ Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Decreto Ley, Tratado Internacional...”, *op. cit.*, p. 399 a 428.

no pueden encontrarse ni en el preámbulo del Real Decreto-ley ni en el debate parlamentario de su convalidación.

Por otra parte, analiza las justificaciones que relacionan la extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley con las características de la situación económica y social sobre la que la norma pretende actuar y explica que si bien en muchos pronunciamientos anteriores habían apreciado la existencia de lo que han denominado “coyunturas económicas problemáticas”⁸²², también es cierto que han “exigido la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad”. El Tribunal concluye que, en este caso, falta cualquier explicación que pudiera justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad en los términos de su jurisprudencia.

Finalmente el Tribunal Constitucional consideró que:

“Hemos de concluir, por todo lo señalado, que “en el caso de la norma que ahora se analiza el Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE (RCL 1978, 2836) . *Los argumentos que al respecto se utilizan en el Preámbulo del Real Decreto-ley no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos, impidiendo con ello todo control de contraste con la realidad, sino que, en buena medida, han sido matizados –cuando no neutralizados– por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación. Y, en todo caso, en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso por el trámite de urgencia*⁸²³”.

En la STC 31/2011, de 17 marzo que refería a la cuestionada constitucionalidad del Real Decreto-Ley 6/2000 de 23 junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, partiendo de su jurisprudencia habitual en referencia a la existencia del presupuesto habilitante, el Tribunal Constitucional entiende que el art. 43 del decreto-ley que regula el régimen de los horarios comerciales, único precepto cuestionado⁸²⁴, es inconstitucional. Entiende que “el Gobierno no ha aportado justificación suficiente que permita apreciar

⁸²² STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5

⁸²³ El destacado me pertenece.

⁸²⁴ El TC entiende que debe “examinar la existencia del presupuesto de hecho habilitante para aprobar el régimen de los horarios comerciales a traves de la figura del Decreto-ley, reproche que se dirige esencialmente al art. 43, ya que la impugnación del párrafo octavo de la disposición final segunda tiene un carácter formal en tanto la misma se limita a hacer referencia a los títulos competenciales que darían cobertura al citado art. 43” (FJ3).

la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE y no hay conexión de sentido entre la situación de urgencia, en los términos en los que dicha urgencia fue entendida por el Gobierno, y la medida en materia de horarios comerciales adoptada para afrontarla o, en otros términos, la necesaria adecuación entre la medida impugnada y la situación de urgencia a la que se desea hacer frente con la misma, lo que, en conclusión, determina que la utilización de la figura del Decreto-ley para regular, en los términos antes expuestos, los horarios comerciales constituya un supuesto de uso abusivo y arbitrario de esa figura. Y agrega que “en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos en materia de horarios comerciales, se seguirían de la tramitación de esta medida por el procedimiento legislativo parlamentario” (FJ8) por lo que “no cabe sino declarar inconstitucional y nulo el citado precepto por vulneración del art. 86.1 CE, mientras que la impugnación del párrafo octavo de la disposición final segunda decae al anularse el art. 43” (FJ8).

Otra sentencia que merece ser destacada es la STC 137/2011 en la que se declaró la inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-Ley 4/2000 de 23 junio, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes. Allí, el Tribunal Constitucional advierte que la justificación del preámbulo de la norma es poco concreta; que el Ministro, en su exposición parlamentaria, tampoco argumentó sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación descrita mediante las medidas incluidas en el decreto-ley y que, además, tampoco se aclaró en estas instancias “cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario” (FJ7). Asimismo, entendió que, la medida en cuestión afronta “una situación de carácter estructural y no coyuntural” (FJ7) y que si bien ello no es suficiente para considerar un uso arbitrario de la vía del decreto-ley, bien es sabido que han “exigido la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las Leyes” recurriendo a la STC 68/2007 anteriormente comentada. Agrega que en este caso no se deduce que la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se invoca en la exposición de motivos del citado Real Decreto-Ley pudiera presentar estas

características. Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional concluye que resulta pertinente de declarar la inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000.

Posteriormente, a través de la STC 1/2012, en referencia al Real Decreto-Ley 9/2000 de 6 octubre de Modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, 28-6, de Evaluación de Impacto Ambiental, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo único, 2, del decreto-ley. En este caso, en referencia al supuesto de hecho, el Tribunal Constitucional, siguiendo su doctrina, llega a la conclusión de que sí existían las condiciones necesarias para admitir la situación de extraordinaria y urgente necesidad y que ellas habían quedado explícitas en la norma y en el debate de su convalidación en virtud de la necesidad de reaccionar ante algunas demandas interpuestas contra España ante el Tribunal de Justicia por inadecuada incorporación de varias Directivas. El Tribunal Constitucional admite entonces, que un decreto-ley transponga una directiva comunitaria siempre que se mueva en el ámbito que constitucionalmente le corresponde y se den las circunstancias que la Constitución exige. Cabe destacar que el Consejo de Estado había aconsejado la tramitación de la norma a través del procedimiento legislativo ordinario (FJ7). Sin embargo, al analizar el segundo requisito habitual en su jurisprudencia, esto es la coherencia entre las normas adoptadas y los objetivos perseguidos (STC 29/1982, FJ 3), al aplicar el posicionamiento establecido en la mencionada sentencia según el cual entre las disposiciones que no cabe incluir en un decreto-ley se encuentran “muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad”, al evaluar el apartado dos del artículo único del Real Decreto-ley 9/2000 (que introduce una nueva disposición adicional tercera en el Real Decreto Legislativo 1302/1986) les conduce a una conclusión diferente que con el resto de preceptos cuestionados. El Tribunal Constitucional entiende que este precepto es ajeno a la finalidad principal de integrar la normativa europea. Recurriendo al FJ 6 de la STC 29/1982 explica que “se trata de un precepto exclusivamente deslegalizador que no afronta directamente la solución de extraordinaria y urgente necesidad, ni fija plazo perentorio alguno para que el Gobierno dicte las disposiciones dirigidas a tal fin, y, por último, debe señalarse que todavía no se ha hecho uso de la deslegalización, pese al tiempo transcurrido” . Por lo tanto, al no modificar de manera instantánea la situación jurídica existente, el precepto supone una remisión en blanco a un futuro reglamento y

“la exigencia de tener que afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad no queda acreditada. En estas condiciones, pues, concluye «que no concurren razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifiquen el apartado dos del artículo único del decreto-ley 9/2000, que, en consecuencia, ha de declararse inconstitucional” (FJ12).

Por su parte en la STC 27/2015, en la que se cuestionaba la constitucionalidad del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 agosto sobre Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, se declaró inconstitucionales y nulos los arts. 7 y 8.5 del Real Decreto-Ley 11/2013, en cuanto modificaban parcialmente la Ley 56/2003 de Empleo y el Real Decreto legislativo 5/200, que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, el Tribunal Constitucional, tras evaluar la exposición de motivos y el debate de convalidación de acuerdo a los parámetros establecidos en su doctrina, advierte que se la crisis económica puede llegar a ser una justificación válida para la habilitación de la aprobación de un decreto-ley, pero que, en este caso, la justificación genérica que el Gobierno realiza, “no resulta suficiente”, afirma que:

“De hecho, en el presente caso, nada hay que indique que la regulación introducida trate de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o que constituya una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación en sede legislativa, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida” (FJ5) y recuerda que es “el Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley”(FJ5).

Asimismo, recurriendo a los principios establecidos en la STC 68/2007, al afirmar que no se justifican en la norma cuáles han sido los perjuicios que se hayan evitado con la utilización de la vía excepcional en lugar del procedimiento legislativo parlamentarios (FJ7) y de acuerdo a las consideraciones hechas, el Tribunal Constitucional concluye que la ante la inobservancia de los presupuestos habilitantes del art. 86.1 CE, corresponde declarar inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados por vulneración del (FJ7).

Por su parte, en el caso de la STC 29/2015 en la que el Tribunal Constitucional valoró el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 julio de Medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y

autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, declaró la inconstitucionalidad del art. 23 del decreto-ley.

En este caso, el Tribunal Constitucional exigió una justificación más precisa y concreta que lo que venía haciendo hasta el momento. Nuevamente el Tribunal Constitucional analiza la exposición de motivos de la norma, el expediente de elaboración en las que el Gobierno justifica la existencia del presupuesto habilitante en virtud de la necesidad de conservar la seguridad jurídica (FJ4). Ante esta argumentación, el Tribunal Constitucional concluye que dicho argumento no resulta suficiente para superar el “*canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE*” (FJ5) y agrega que no basta con probar la existencia e una situación de inseguridad jurídica sino que, para que se entienda que concurre el supuesto de hecho habilitante es necesario que esa situación este acompañada de determinadas circunstancias que ameriten una actuación urgente. Por estos motivos, el Tribunal Constitucional termina afirmando que el Gobierno no ha aportado las razones suficientes para apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para el uso de la legislación de urgencia, lo que motiva la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011 por vulneración del citado precepto constitucional (FJ6).

En la STC 136/2015, de 11 junio en relación al Real Decreto-ley 20/2012 de 13 julio de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del art. 38 y la disposición adicional 15a del decreto-ley 20/2012. En esta ocasión el Tribunal Constitucional expone que “cabe deducir que la situación de urgencia que las normas impugnadas pretendían atender cuenta con una justificación de carácter general, aplicable al conjunto de reformas introducidas por el Real Decreto- ley 20/2012, como es el recrudecimiento de la situación de dificultad por la que atravesaba la economía española” (...), “no resulta suficiente, por sí sola, para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante en las normas impugnadas” (FJ5). Conforme lo expresa el Tribunal Constitucional, los argumentos expuesto por el Gobierno, no superan “*el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE*” (FJ6). Para sostener dicha posición, el Tribunal Constitucional retoma la STC 68/2007 y recuerda al Gobierno que el supuesto de

hecho habilitante para que haga uso de esta potestad excepcional necesita “ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes” y argumenta que falta en el caso en cuestión, la explicación “clara, explícita y razonada de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter ocasional unas normas dotadas de los atributos del rango y de la fuerza propios de las leyes formales, lo que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados por vulnerar el art. 86.1 CE” (FJ7).

La STC 26/2016 el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de dos artículos del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, argumentando que no reúnen los requisitos de inmediatez y la falta de conexión entre la medida adoptada y el fin que se pretende alcanzar:

“el precepto no incluye ninguna medida de carácter inmediato, ya que para ser efectivo depende de la voluntad cooperadora de las universidades entre sí o de estas con otros agentes. Y, por otra, tampoco ni en la exposición de motivos ni en el debate de convalidación se aporta razón alguna acerca de la relación que tiene esta medida con el ahorro de gasto mediante la racionalización de las titulaciones de grado. Ambas circunstancias determinan que deban entenderse vulnerados los límites previstos en el artículo 86.1 CE y que el precepto sea inconstitucional y nulo” (FJ5, apartado c) .

Asimismo, sobre otra de las medidas impugnadas (Art. 6.3 del decreto-ley) y finalmente declarada nula, expresó que la medida no tenía contenido prescriptivo por lo que no modificaba de manera inmediata la situación jurídica existente y que, dicha medida podría haber sido tramitada por la vía legislativa ordinaria, sin que su demora produjera un efecto negativo.

La última sentencia que puede mencionarse que haya estimado la inexistencia del presupuesto de hecho habilitante es la STC 126/2016 en la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se concedían créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Los

recurrentes argumentan que la medida contenida en el precepto recurrido tiene por objeto atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento, por lo que parece claro el Gobierno ya conocía su existencia, cuantía y vencimientos y que, por tanto, la provisión de los fondos necesarios para satisfacerlas se podría haber tramitado por el procedimiento legislativo ordinario. Además, añaden que en la cuestionada norma, el Gobierno no hace referencia a la existencia de un motivo extraordinario y perentorio que resulte aceptable para justificar la adopción de tal medida por el decreto-ley. De hecho, argumentan que es una política deliberada del Gobierno hacer frente a este tipo de pagos a través del decreto-ley (teniendo en cuenta que ya lo han hecho otras veces a través del Real Decreto-ley 26/2012 y el Real Decreto-ley 10/2013). Argumentan que no se dotan en los presupuestos generales del Estado los créditos para afrontar los pagos correspondientes de los programas especiales de armamento, recurriéndose con posterioridad a la aprobación mediante decreto-ley de créditos extraordinarios para hacer frente a dichas obligaciones, en lo que constituye una clara subversión del sistema previsto por el constituyente para la aprobación de las cuentas públicas. Y aclaran que, además, no es al primera vez que el Gobierno recurre a esta técnica. Tras analizar los argumentos expuestos por los recurrentes y el abogado del Estado el Tribunal afirma que “pueden sintetizarse en dos las razones que evidenciarían la situación de extraordinaria urgente necesidad: “la imposibilidad de conocer en el momento de elaboración de los presupuestos generales del Estado, el importe exacto a abonar en este tipo de programas especiales de armamento y la necesidad de hacer frente al pago a los proveedores y las nefastas consecuencias que un retraso en dicho abono supondría para España”. Frente a ello el Tribunal entendió que de lo expuesto por las partes y teniendo en cuenta que ya lo había recurrido a la vía del decreto-ley en los dos ejercicios anteriores, “más que la respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad por imprevisible, el pago de estos programas a través de la figura del decreto-ley se ha convertido en una práctica habitual” (FJ 4). Asimismo, agrega que desde la estricta perspectiva de la utilización constitucionalmente legítima del decreto-ley, los únicos argumentos expuestos por para defender la existencia de la extraordinaria y urgente necesidad se referían al desconocimiento del importe exacto a abonar en este tipo de programas al momento de elaborar los presupuestos generales del Estado y la necesidad de hacer frente al pago a los proveedores con las consecuencia que dicho incumplimiento podría acarrear concluyendo que:

“Tales razones no pueden justificar la utilización de una figura excepcional como el Decreto-ley; el pago de las obligaciones contractuales adquiridas por el Estado no puede ser, en sí mismo, un argumento válido para justificar la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” requerida en el art. 86 CE si no va acompañado de una justificación adicional que explicita las razones en virtud de las cuales el pago de una obligación adquiere tal gravedad” (FJ6).

En el mismo sentido, afirma que “el recurso sistemático al decreto-ley como forma jurídica de vehicular créditos extraordinarios para financiar los programas especiales de armamento no se ajusta a los requisitos establecidos en el art. 86.1. CE” (Fj6). Cabe destacar que si bien finalmente la Sentencia declara inconstitucional y nulo el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 10/2014, como este disponía la concesión de un crédito extraordinario para hacer frente a las obligaciones correspondientes a un ejercicio presupuestario ya finalizado, con el objetivo de no vulnerar los derechos de terceros de buena fe que mantienen relaciones con la Administración, declara no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la dicha nulidad aquellas situaciones decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada y las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes (FJ7)⁸²⁵.

Surge de las sentencias comentadas, la existencia de dos períodos en el posicionamiento del Tribunal Constitucional. El primero, más laxo en el que la atribución al Gobierno para delimitar la situación del supuesto de hecho habilitante es máxima y en el que se entiende que el decreto-ley ha de ser entendido como una herramienta para dar respuesta a las situaciones de la vida actual, restándole cualquier tipo de connotación excepcional.

De este modo se entiende que el decreto-ley es una herramienta para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, para alcanzar los objetivos de la acción gubernamental, cuando la coyuntura económica lo demande (aunque sea para lograr mayor expansión económica), para realizar modificaciones normativas, ante el vacío legal por la declaración de nulidad de una norma, para transponer directivas de la unión europea, entre otras. Claramente un panorama muy amplio para una norma pretendidamente excepcional.

La situación cambia en 2007 a partir de la STC 68/2007. A partir de allí se encuentran algunas sentencias del Tribunal Constitucional que intentan limitar la

⁸²⁵ Ver GÓMEZ LUGO, Y., “El recurso sistemático al Decreto-Ley...”, *op. cit.*, p. 85 y ss..

utilización de la vía excepcional demarcando algunos límites, exigiéndole al Gobierno que justifique las razones que ameritan la utilización de esta vía en lugar del procedimiento legislativo parlamentario y los perjuicios que se han evitado al elegir la vía excepcional. Creo necesario destacar el positivo el posicionamiento del Tribunal Constitucional en la STC 126/2016 en la que se rechaza la utilización del decreto-ley como instrumento habitual para la modificación de los presupuestos generales del Estado. Aunque, como se ha visto en el apartado 7.1.1, se le sigue otorgando un amplio margen al Gobierno para delimitar la situación de extraordinaria y urgente necesidad sin exigirle que explicita en el decreto-ley las razones que motivan la adopción de la vía excepcional. Ni caben razones implícitas para motivar la excepcionalidad ni buscar esas razones en otros lugares distintos de la norma que esta sometida a consideración (ej. debates parlamentarios).⁸²⁶

Por lo tanto, sin perjuicio de esta tendencia un poco más restrictiva por la que se ha decantado el Tribunal Constitucional a partir de la STC 68/2007, puede afirmarse con Carmona Contreras que:

“...la idea a retener es que se dibuja un amplio marco de referencia en cuya virtud el presupuesto habilitante del decreto-ley ofrece cobertura no solo a situaciones consideradas urgentes desde una perspectiva objetiva (el ejemplo paradigmático de las catástrofes naturales), sino también y sobre todo a todos aquellos supuestos que merecen tal consideración desde la perspectiva subjetiva y puramente contingente del Gobierno. De esta forma, la distinción entre lo necesario y lo simplemente conveniente deviene irrelevante”⁸²⁷.

El margen de discrecionalidad que el Tribunal Constitucional ha otorgado al Gobierno para evaluar la existencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE, es muy amplio. Como lo ha planteado la doctrina, puede afirmarse que se viene a confirmar una “presunción *iuris tantum*” a favor de la constitucionalidad del decreto-ley promulgado, provocando *de facto* una alteración en la carga de la prueba, al no ser el Gobierno quien ha de acreditar las circunstancias excepcionales, sino que sobre los impugnantes recaerá el *onus* de argüir motivos y razones capaces de convencer al

⁸²⁶ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-ley...*, *op. cit.* p. 191-192.

⁸²⁷ CARMONA CONTRERAS, A. M., “El decreto ley en tiempos de crisis”, *op. cit.*, p. 7. y “La configuración constitucional del Decreto Ley”, *op. cit.*, pág. 102-103.

Tribunal sobre la actuación abusiva y arbitraria del poder ejecutivo en el caso concreto”⁸²⁸.

7.1.3 Congruencia e inmediatez de las medidas adoptadas

Como hemos mencionado en el apartado anterior, otro de los requisitos que el Tribunal Constitucional evalúa y considera necesaria es la relación entre la medida adoptada a través de la norma de urgencia y la situación a la que se intenta dar respuesta. Siguiendo a De Vega García⁸²⁹, podemos afirmar que la jurisprudencia constitucional ha atribuido a la cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” una segunda función: la de operar como condición del contenido del decreto-ley. Es decir que, entre las medidas adoptadas en el decreto-ley y el presupuesto habilitante debe haber una “conexión de sentido” o “relación de adecuación”⁸³⁰. Así, la doble función de la cláusula no sólo delimita el presupuesto habilitante sino que condiciona el contenido del decreto-ley. Ya en la STC 29/1982 el Tribunal había adelantado que “Es claro que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal Constitucional implica [...] que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan” “una relación de adecuación” (STC 29/1982, FJ 3).

En la STC 182/1997, de 28 octubre el Tribunal Constitucional mencionó que siempre ha tenido en cuenta las situaciones concretas, la razonabilidad de las mismas, la conexión y congruencia entre la situación definida y las medidas adoptadas, pero afirmando que sólo podrá intervenir cuando la norma incurra en un evidente desconocimiento de los límites constitucionales o no exista una «conexión de sentido» entre las circunstancias que la justifican y su contenido normativo.

En la STC 332/2005 de 15 diciembre, en relación al decreto-ley 7/2000 de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones y otras medidas, el Tribunal

⁸²⁸ MALARET I GARCÍA, E., “Algunas consideraciones en torno a la STC 29/1986, de 20 de febrero”, en: *Revista de Administración Pública*, número 111, 1986, pp. 280-281; SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” ...”, *op. cit.*, p. 268 y ss.; ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...”*op. cit.*, p. 117 y ss.; DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, A., “Gobierno de la Crisis. Uso y Abuso del decreto Ley”, *op. cit.*, pp. 137-178.

⁸²⁹ SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad”...”, *op. cit.*, p. 274 y ss.

⁸³⁰ En el mismo sentido STC 6/1983 FJ 5, STC 111/1983 FJ 7 (“idea de adecuación o congruencia»), entre otras.

Constitucional estimó parcialmente los recursos en relación a algunos aspectos del decreto-ley, básicamente por razones competenciales, pero afirma que en este caso existía el presupuesto de hecho habilitante mencionando que el hecho de que los recurrentes sólo cuestionen ciertos aspectos concretos del decreto-ley supone que indirectamente admiten la existencia del presupuesto de hecho en el conjunto de la norma (FJ5). Al analizar el supuesto de hecho habilitante el Tribunal Constitucional entiende que no está debidamente justificado en la norma pero recurre al debate parlamentario de convalidación para buscar los argumentos que lo justifiquen. En referencia a los cuestionamientos planteados por los recurrentes en relación a la falta de inmediatez de las medidas establecidas en la norma y con la posibilidad de haberlas aprobado a través de Real Decreto en lugar de mediante la forma de decreto-ley, el Tribunal Constitucional establece que:

“Por lo que respecta a la primera cuestión, (...) cabe recordar que lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional por contrario al art. 86.1 CE son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2.c), y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6), o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del Decreto-ley (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6). Como se desprende de todos estos pronunciamientos, lo verdaderamente importante, desde el punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 7). Pues bien, aplicando esta doctrina al presente caso, resulta evidente que la remisión reglamentaria contenida en el art. 7.2 no puede considerarse deslegalizadora, sino habilitadora de una regulación reglamentaria” (STC 332/2005, FJ7).

Y en lo que respecta al segundo aspecto, esto es a la posibilidad de haber utilizado la figura del decreto-ley para llevar a cabo las reformas en el régimen jurídico a través de una norma excepcional cuando lo podría haber hecho a través reglamento (en el mismo sentido comentado anteriormente sobre la STC 329/2005), el Tribunal Constitucional señala que:

“debe partirse, como hemos reconocido en otras ocasiones, de que nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.b; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9). Aunque en la mayoría de supuestos nos hemos referido a leyes formales, esta doctrina también

nos ha llevado en el pasado a aceptar la posibilidad de que los decretos-leyes eleven y congelen el rango normativo de materias que anteriormente estaban deslegalizadas (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2)” (FJ 7).

En este sentido también se puede citar la ya comentada STC 31/2011, de 17 marzo el Tribunal Constitucional consideró que no existía conexión entre la situación de urgencia argumentada por el Gobierno y la medida adoptada, por lo que consideró que la utilización del decreto-ley para regular los horarios comerciales constituía “un supuesto de uso abusivo y arbitrario de esa figura”⁸³¹. Como hemos visto anteriormente, en la STC 31/2011 el Tribunal Constitucional afirma que:

“el Gobierno no ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE, pues no hay *conexión de sentido* entre la situación de urgencia, en los términos en los que dicha urgencia fue entendida por el Gobierno, y la medida en materia de horarios comerciales adoptada para afrontarla o, en otros términos, la necesaria adecuación entre la medida impugnada y la situación de urgencia a la que se desea hacer frente con la misma, lo que, en conclusión, determina que la utilización de la figura del Decreto-ley para regular, en los términos antes expuestos, los horarios comerciales constituya un supuesto de uso abusivo y arbitrario de esa figura” (FJ8).

Como puede observarse el Tribunal Constitucional ha admitido su rol como controlador de esta relación de sentido pero ha decidido mantenerse al margen de la valoración política del mérito o la oportunidad de las medidas, dejando eso a los órganos de dirección política.

En esta evaluación el Tribunal Constitucional se limita a realizar un análisis de proporcionalidad verificando la existencia de una relación teleológica entre la circunstancia de urgente necesidad aludida y las medidas adoptadas en el decreto-ley cuestionado⁸³². En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha limitado a realizar un juicio de *razonabilidad*, sin realizar juicios políticos y sin entrar a valorar la idoneidad

⁸³¹ En el mismo sentido las ya comentadas STC26/2016, STC 1/2012 y STC 31/2011.

⁸³² CARMONA CONTRERAS, A. M.; CALVO GALLEGU, F. J., “Técnica normativa y papel del Real Decreto-Ley: sobre los posibles excesos en la apreciación de la urgencia y de la delegación reglamentaria en el Real Decreto Ley 5/2002”, en: *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, número 1, 2003, pp. 469-514.

de las medidas adoptadas, limitándose a declarar la inconstitucionalidad frente a incongruencias manifiestas. Lo ha hecho desde una posición auto restrictiva entendiendo que de no ser así, ello trasladaría “una responsabilidad que no corresponde a su función y entrañaría una injerencia en una decisión política que sólo al Gobierno —con el control parlamentario— corresponde”⁸³³. Según Santolaya Machetti, sólo ante supuestos de manifiesta falta de “conexión de sentido”; frente a casos de regulación de materias sin relación con la situación habilitante, o contra la pura arbitrariedad, bajo la forma de exceso de poder legislativo⁸³⁴, podría el Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad. Como se ha adelantado, si bien respeto que el Tribunal adopte una posición cautelosa frente a la valoración de estas normas, no comparto el hecho de que deba limitarse a un control de razonabilidad. Como bien explica Argón Reyes, el control del Tribunal constitucional no puede entenderse como un control “meramente externo (que) debe limitarse a comprobar si tienen motivación y si han incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irracionalidad lógica, evitando toda ponderación acerca de la corrección jurídica de las mismas” (STC 329/2006 FJ 6) ya que aquí no precede dicho control,

“...por la sencilla razón de que lo que ahí se enjuicia es la potestad de juzgar, que pertenece, como potestad propia y exclusiva, a los órganos judiciales, mientras lo que se enjuicia en los decretos-leyes es la potestad excepcional de legislar que, de ordinario, no es la propia del Gobierno, al que, de modo general, no le está atribuida la potestad de legislativa (que la constitución reserva en las Cortes), sino la potestad ejecutiva, y sólo por delegación del legislativo o, de manera excepcional, puede dictar normas con fuerza de ley”⁸³⁵.

Ahora bien, sin perjuicio de la importancia que reporta el posicionamiento del Tribunal Constitucional en referencia a los decretos-leyes, otro dato que corresponde tener en cuenta siguiendo a Rebollo, es que este análisis sobre el control de constitucionalidad de los decretos-leyes a través del Tribunal Constitucional resulta muy limitado. Según sus cálculos, solo fueron anulados por inexistencia del supuesto de hecho habilitante el 1,7% de los decretos-leyes aprobados, aunque como bien señala esto es poco demostrativo ya que el 83% de los decretos-leyes aprobados nunca fueron recurridos ni directa ni indirectamente⁸³⁶.

⁸³³ STC 111/1983 FJ7.

⁸³⁴ SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, op. cit., p. 134.

⁸³⁵ ARAGÓN REYES, M.; *Uso y Abuso del decreto-ley...*, op. cit. p. 193.

⁸³⁶ REBOLLO, Martín, “Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)”, op. cit. p. 11.

7.2 Interpretación de los límites materiales de los decretos-leyes

Como se ha estudiado en el capítulo 2 de este trabajo, la redacción del art. 86 CE impone límites materiales a la potestad legislativa excepcional del Gobierno. Remitimos a dicho Capítulo para la valoración que la doctrina ha hecho de los límites materiales establecidos en la Constitución⁸³⁷ y me limitaré aquí a realizar un análisis de la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional de estos conceptos ya que como allí mencionábamos “no se toma como punto de referencia conceptos repetidos en otros apartados del texto constitucional”⁸³⁸ sino que tal incertidumbre respecto de su contenido debe ser “superada en la práctica, desentrañando el significado último de la previsión constitucional y dotando el cuadro de exclusiones de un contenido cierto”⁸³⁹.

Uno de los principales problemas que se presenta al enfrentarnos a la interpretación de los límites materiales del decreto-ley es la elección por parte de los constituyentes de utilizar el término “afectar”. Recordamos la dificultad abordada en referencia a la delimitación del concepto especificada en el capítulo 2 de este trabajo. Allí se mencionó que Salas fue quien defendió la interpretación restrictiva de este término, quien entendía que la prohibición establecida en el art. 86 CE alcanzaba la ordenación frontal o directa así como su regulación incidental o indirecta⁸⁴⁰. Sin embargo, este es otro de los aspectos en el que el Tribunal Constitucional optó por una interpretación amplia del concepto, la que quedó claramente descrita en la STC 111/1983:

⁸³⁷ Recordamos que autores como Carmona Contreras, Santolaya Machetti, entendieron que esta limitación resultaba “ingenua” entendiendo que cualquier limitación material esta condenada al fracaso ya que queda superada por las necesidades de la realidad y poniendo al Gobierno en una situación complicada. Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 130 y SANTOLAYA MACHETTI; P., *El régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, op. cit., p. 49.

⁸³⁸ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley en el Ordenamiento Español”, op. cit., p. 173.

⁸³⁹ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit. p. 171.

⁸⁴⁰ SALAS HERNÁNDEZ, J., *Los decretos-leyes en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 44.

“...debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» (fundamento 5, sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regula el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley, se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos. Esta vía interpretativa exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso, e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del artículo 53 de la CE”(STC 111/1983, FJ 8).

Teniendo en cuenta que el término hace referencia a cada una de las materias se analizará la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de él para cada una de las materias mencionadas en el art. 96.1 CE. Pero antes de hacerlo corresponde realizar una breve reflexión en torno al principio de reserva de ley y su relación con los límites materiales establecidos en el art. 86.1 CE.

Tal como se explicó en el capítulo 2, parte de la doctrina entendió que existía una coincidencia entre los límites materiales del art. 86.1 CE y la reserva de Ley Orgánica del art. 81⁸⁴¹. Ésta no fue la posición adoptada por el Tribunal Constitucional que, ya en la STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 5) y en la STC 111/1983, expresaba que:

“Una interpretación del artículo 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley Orgánica, tal como define el artículo 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con los otros artículos (los artículos 81 y 82) y a lo expuesto en nuestra sentencia de 4 de febrero de 1983 («Boletín Oficial del Estado» de 9 de marzo), en la que, a propósito del artículo 31 de la CE, situado en la misma sección que el artículo 33 ahora invocado, el criterio adoptado no fue el de la coextensión de los artículos 81.1 y 86.1 de la CE”. (STC 111/1983, FJ8)

Como puede observarse, el Tribunal Constitucional se aleja de la concepción que entiende los límites del art. 86 y la reserva de ley orgánica como coincidentes, aclarando que los ámbitos del art. 81.1 Ce y art. 86.1 eran coextensos, entendiendo que

⁸⁴¹ Sostenida por GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.; *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pp. 166-167.

entre ellos hay diferencias y coincidencias que deben ser apreciadas en cada caso⁸⁴² y, como se verá a continuación, guarda sentido con la interpretación que de cada una de las materias ha realizado. En el caso del “régimen electoral general” y derecho electoral general si que resultan esencialmente equivalentes y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional. En el caso de los “derechos, deberes y libertades del Título I” establecido en el art. 86.1 CE resulta más amplio que el caso de las leyes orgánicas que esta limitado a un ámbito más restringido de “derechos fundamentales y libertades públicas” coincidente con la sección 1ª del Capítulo II del Título I, con las especificidades que veremos a continuación. En el caso de las CCAA el art. 86 se limita a referirse a “régimen de las CCAA” y en cambio en el caso de la leyes orgánicas refiere exclusivamente a la “aprobación de los Estatutos de Autonomía”. En lo que se refiere a las “instituciones básicas del Estado” es sencillo, si se comprende que no todas las instituciones del estado con una importancia y relevancia dentro de la estructura estatal necesitan de regulación mediante Ley Orgánica aunque puedan considerarse básicas, como es el caso del Gobierno⁸⁴³.

7.2.1 Materias no afectables por los decretos-leyes

En el capítulo 2 se ha analizado la posición de la doctrina en torno a estos límites y se ha avanzado algunos posicionamientos del Tribunal Constitucional. En este capítulo se retomarán algunas de las cuestiones teóricas allí expuestas pero nos centraremos en analizar si ha habido alguna evolución en el posicionamiento de Tribunal Constitucional.

7.2.1.1 Instituciones básicas del Estado

La referencia del art. 86.1 CE a las instituciones básicas del Estado conlleva la difícil tarea de dotarlo de contenido⁸⁴⁴ ya que estos no se encuentran definidos de tal

⁸⁴² PEREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, op. cit., p. 110.

⁸⁴³ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit. p. 175.

⁸⁴⁴ Y así lo expresó la doctrina: SALAS, J., “Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional”, AA.VV, *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje al profesor García de*

manera en ningún artículo del texto constitucional. Fue Salas quien a partir de un análisis de los debates constituyentes afirmó que por instituciones básicas del Estado debía entenderse “las organizaciones públicas sancionadas a nivel constitucional cuya regulación esta reservada a la ley, posición que adoptó la mayoría de la doctrina⁸⁴⁵ y que, finalmente, quedó consolidada en la práctica con la STC 60/1986⁸⁴⁶.

Esta sentencia que estimó parcialmente el recurso interpuesto y declaró inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 3.o, apartado 2, párrafo 3, y 6, apartado 2, párrafo 2, del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa vino a zanjar este debate. En esta sentencia, como se estudió en el apartado anterior, el Tribunal Constitucional interpretó que podía “apreciarse razonablemente la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de unas medidas de reorganización administrativa tras la toma de posesión de un nuevo Gobierno apoyado por una mayoría parlamentaria distinta de la del Gobierno anterior a las elecciones legislativas de las que aquél trae causa” (FJ3). Pero, además, al analizar otra de las cuestiones planteadas por los recurrentes, esto es la vulneración por parte del decreto-ley impugnado de la prohibición de afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, (en el caso en cuestión los recurrentes se referían al Gobierno y la Administración del Estado), el Tribunal Constitucional analizó, en primer lugar, qué debe entenderse por el término “afectar” cuando se refiere a esta limitación material y recurriendo a la doctrina sentada en las STC 111/1983 afirma que:

Enterría, Vol. I, Civitas, Madrid, 1992, p. 47 a 49, PEREZ ROYO, J.; *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 114.

⁸⁴⁵ ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Artículo 86; Decreto-Ley”, *op. cit.* p. 194; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 167; PEREZ ROYO, J.; *Las fuentes del Derecho*, *op. cit.*, p. 113; SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, *op. cit.* p. 125.

⁸⁴⁶ Conforme lo expresa Carmona Contreras el la STC 32/1981 sentó un importante precedente para la interpretación del concepto de “instituciones básicas del Estado al exponer en su FJ 3: “El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”. Ver CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, *op. cit.* p. 198, nota al pe número 189.

“Si por «afectar» hubiera de entenderse cualquier forma de incidencia en el ordenamiento de las instituciones antes dichas y, en concreto, en el de la Administración del Estado, el Decreto-ley impugnado sería inconstitucional. No lo es, sin embargo, si se parte de la interpretación que del término «afectar» ha hecho este Tribunal en la Sentencia núm. 111/1983, de 2 de diciembre, en la que, tras señalar que «la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el art. 86.1 de la Constitución se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución, sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo» que «conduce a la inutilidad del Decreto-ley», se declara que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la Constitución Española ("no podrá afectar ...") debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley ... ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos»” (FJ4).

y entiende que la interpretación que él mismo ha realizado en relación a «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I»-, es, *mutatis mutandis*, igualmente aplicable a la limitación relativa al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado. En este sentido explica que así que “la prohibición constitucional haría referencia en este supuesto a los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas” (FJ4).

De este modo, la sentencia vino a consolidar la última teoría doctrinal expuesta, entendiendo que son instituciones básicas del estado “aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio Texto constitucional cuya regulación reclama una Ley” (FJ4).

Cabe destacar, siguiendo a Santolaya Machetti, que la inmensa mayoría de estos órganos ya se encontraban excluidos de su tratamiento mediante decretos-leyes en virtud de la reserva de Ley orgánica. Según el mencionado autor, se ha optado por el criterio más amplio posible, identificándola con todas aquellas instituciones públicas previstas en la Constitución y se pregunta si el adjetivo «básicas» sigue conservando algún sentido, y si la respuesta es negativa, si esto era lo pretendido por el Texto Constitucional.⁸⁴⁷

⁸⁴⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos Problemas interpretativos del Artículo 86 de la Constitución Española”, *op. cit.*, p. 36.

7.2.1.2 *Derechos deberes y libertades del Título I*

Como hemos mencionado al principio de este apartado, el problema principal se ha planteado con la interpretación del término “afectar” en relación «a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» ya que es uno de los límites más difíciles de interpretar por las importantes consecuencias que de ello se derivan. Como vimos en el capítulo 2, si bien había tres interpretaciones posibles⁸⁴⁸. La primera es que refiriera a las materias de Ley orgánica, es decir con los «Derechos fundamentales y Libertades públicas». Otra interpretación posible era añadir el artículo 14 y toda la Sección II, incluyendo aspectos tan conflictivos como la materia fiscal (art. 31), la propiedad privada (art. 33) y la libertad de empresa (art. 38), campos característicos de intervención de los decretos-leyes tanto en el Derecho comparado como en la práctica española. La tercer opción incluía, además, los artículos comprendidos en el Título III definidos como «derechos», por ejemplo a la salud (art. 43) al medio ambiente (art. 45)...»⁸⁴⁹.

Como se explicó en el capítulo 2, quedan excluidos del ámbito de regulación del decreto-ley, los derechos fundamentales y las libertades públicas de la Sección 1 del Capítulo 2 de dicho Título porque así lo establece el art. 86.1 CE y porque éstos tienen que ser regulados a través de ley orgánica de conformidad con lo dispuesto en el art. 81 CE. Además, los derechos deberes y libertades de la Sección II del Capítulo II sólo pueden regularse a través de ley ordinaria según lo dispuesto en el art. 53.1 CE⁸⁵⁰. Por lo tanto, la única duda que quedaba vigente refería a los Derechos contemplados en el Capítulo III del Título I de la Constitución.

Frente a estas posibilidades interpretativas, el Tribunal Constitucional, en sus STC 6/83 y 111/83 ha rechazado rotundamente la primera de las interpretaciones, refiriendo la expresión a la totalidad de los Derechos, Deberes y Libertades de los ciudadanos, optando por el criterio más amplio posible.

También en la 95/1988, de 26 mayo, el Tribunal Constitucional dejó claro que el ámbito de prohibición del art. 86.1 CE es más amplio que el de la reserva de ley

⁸⁴⁸ *Ibid.*, p. 38.

⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 38.

⁸⁵⁰ Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del decreto-ley*, op. cit. pág. 201.

orgánica del art. 81 CE (que se refiere a «los derechos fundamentales y las libertades públicas») y que, en consecuencia, la prohibición abarcaría todo el Título Primero.

El Tribunal también había dejado claro que si bien la prohibición afectaba todo el Título I de la CE, ello no implica que los decretos-leyes no puedan referir a ellos en manera alguna porque ello llevaría al absurdo y negaría cualquier tipo de ámbito de acción al decreto-ley. Por lo tanto, estará habilitado siempre que no “afecte” de manera directa a esos preceptos es decir que el análisis se torna particular para cada caso en concreto (STC 111/1983 FJ 8, extracto citado anteriormente). Este límite no viene determinado por la reserva de ley (salvo que sea una materia expresamente reservada a un procedimiento legislativo particular o porque la CE así lo prevea) sino por la misma prohibición del art. 86, que prohíbe que un decreto-ley “afecte” un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución. Por lo tanto, la evaluación de si un derecho, deber o libertad se ha visto afectado deberá realizarse en cada caso. Un ejemplo de ello es la STC 182/1997, en la que el Tribunal Constitucional explica que es no quepa el decreto-ley si este afecta a elementos «esenciales» del tributo, sino que aquél no es constitucionalmente posible si afecta o incide en el deber de contribuir, de manera que vulnerará el art. 86 “cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema” . De este modo, se amplía el ámbito del decreto-ley y se confirma que el análisis exigirá un examen de cada uno de los casos sometidos a control del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, tras la STC 139/2016 en la que el tribunal había de resolver sobre la afectación a los derechos de los ciudadanos reconocidos en el Título primero de la Constitución, en particular el derecho a la protección de la salud al que hace referencia el art. 43 CE, el Tribunal adopta una posición inédita y afirma que los límites impuestos por los principios rectores de dicho título no existen. En este sentido el Tribunal termina concluyendo que el Derecho a la protección de la salud como un principio rector, no ostenta las características de derecho que impida su regulación a través de un decreto-ley⁸⁵¹.

⁸⁵¹ STC 139/2016 FJ 3 párrafo 6, apartado a) “El art. 43.1 CE reconoce el derecho a la protección de la salud cuya organización y tutela se encomienda a los poderes públicos a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, atribuyéndose al legislador el establecimiento de los derechos y deberes de todos al respecto (art. 43.2). El precepto constitucional se ubica entre los principios rectores de la política social y económica, los cuales, formalmente, disfrutan de las garantías previstas en el art. 53.3 CE, por lo que su reconocimiento, respeto y protección “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, estatales y autonómicos.

En el caso sometido a consideración el recurrente (Parlamento de Navarra) argumentaba que el decreto-ley sometido a consideración afectaba indebidamente a tres derechos: el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), el establecimiento de cargas tributarias de acuerdo con la capacidad económica (art. 31.3 CE), y el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE).

Si bien la recién comentada exclusión de los principios rectores del Título I como límite a la potestad del poder ejecutivo aprobar decretos-leyes es una de las repercusiones más importantes de la sentencia, cabe destacar que tampoco consideró vulnerado el límite material impuesto por la Constitución respecto de las otras dos alegaciones de los recurrentes. Respecto de las cargas tributarias el Tribunal entendió que el Gobierno no había hecho un uso inadecuado de esta figura aunque la regulación de este tipo de prestaciones se encuentre sujeta a reserva de ley (art. 31.3 de la CE) argumentando que en este caso la aportación de los usuarios reviste la naturaleza de una prestación pecuniaria, y, “no toda prestación impuesta tiene que ser necesariamente expresión concreta del deber de contribuir del art. 31.1 de la CE” (...) “Es evidente que el art. 86.1 CE no prohíbe que mediante estos actos con fuerza de ley pueda afectarse a cualquiera de las materias tratadas de los preceptos del Título I de la CE, sino únicamente a los que contienen una consagración de “derechos, deberes y libertades de los ciudadanos. Y aunque ciertamente entre tales deberes hay que incluir el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario en los términos antes expuestos, no puede entenderse que concurra dicha circunstancia en las aportaciones que se regulan en el Decreto-ley impugnado” (FJ 6 párrafo e). Tampoco interpretó que el decreto ley afectara el Derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 de la CE), entendiendo que “En la medida en que no se regula con carácter general el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal debe desestimarse este motivo de inconstitucionalidad” (FJ6, párrafo d))

A pesar de lo *desmoralizante* de este pronunciamiento, cabe resaltar que la sentencia contó con votos particulares. En el primer voto particular esta formulado por Don Fernando Valdés Dal-Ré y Doña Adela Asua Batarrita que además argumentaban

Asimismo, sólo se pueden alegar ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que los desarrollen. Atendiendo, por tanto, a su ubicación sistemática, el art. 43 CE se configura como un principio rector, razón por la que carece de contenido constitucionalmente esencial que pueda ser afectado por la legislación de urgencia”.

Debe partirse, en consecuencia, de que el art. 43 CE no ostenta las características de derecho cuya regulación por decreto-ley impide el art. 86.1 CE.

que tampoco estaba justificada la situación de extraordinaria y urgente necesidad ni la conexión con las medidas adoptadas. Allí se pone en evidencia que el argumento del voto mayoritario que entiende que el derecho a la protección de la salud no puede considerarse comprendido entre los derechos que no pueden ser regulados por decreto-ley de conformidad con lo dispuesto en el art. 86.1 por su ubicación sistemática en el texto constitucional (principio rector y no derecho fundamental) no tiene mucho sentido si se tiene en cuenta que hasta ese momento el Tribunal Constitucional nunca antes había limitado la operatividad de dicha prohibición a los derechos, deberes y libertades del capítulo II del Título I de la CE excluyendo los principios rectores.

7.2.1.3 El régimen de las CCAA

Como se explicó también en el capítulo 2, el art. 86.1 CE, al señalar que los decretos-leyes no pueden afectar el “régimen de las Comunidades Autónomas”, se ha otorgado un margen más amplio que el otorgado a la ley orgánica a través del art. 81.1 CE para la “aprobación de los Estatutos de Autonomía”⁸⁵². A este respecto la diferencia con los límites impuestos en el art. 86 CE con respecto a las materias orgánicas del artículo 81⁸⁵³, resulta más obvia pero ello no quita que dicho concepto haya de ser interpretado, al no haber una definición exacta de “Régimen de las CCAA”.

En la STC 29/1986, el Tribunal Constitucional sentó las líneas generales de la doctrina que, “manteniéndose en sus líneas generales, ha ido consolidándose y desarrollándose a lo largo de los años”⁸⁵⁴.

Allí, en el FJ 2 el Tribunal Constitucional dijo que:

⁸⁵² Por lo que, como bien explica Carmona Contreras, los Real Decreto Ley 13/1979 y 14/1979 a través de los cuales se procedió a aprobar los referéndums en Cataluña y el País Vasco para aprobar los estatutos de autonomía resultan inconstitucionales. CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 202 nota al pie número 200. En el mismo sentido, LINDE, E., “Anotaciones a los decretos-leyes de convocatoria de los referéndums autonómicos del País Vasco y Cataluña: vigencia de la Constitución y Reserva de Ley Orgánica”, *op. cit.*, pág. 437 y PEREZ ROYO, J., “La distribución de la capacidad normativa...”, *op. cit.*, p. 132 y 133.

⁸⁵³ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos Problemas interpretativos del Artículo 86...”, *op. cit.* p. 38.

⁸⁵⁴ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 203.

“Esta limitación del art. 86.2 debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución, es decir, en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, por lo que aquí interesa, el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas” (STC 29/1986 FJ2)⁸⁵⁵.

Con esta última mención hace referencia a lo establecido en los distintos apartados del art. 150 CE pero recuerda que, como señaló en su Sentencia 76/1983 (FJ4), en lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2 d), “el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria” y siempre que concurren las circunstancias que motivaron la inclusión de dicha habilitación en la Constitución o en el Estatuto.

Santolaya Machetti entiende que:

“Esta primer sentencia dista mucho de aclarar el problema cuando afirma que «debe interpretarse 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». Parece claro en primer lugar que está excluido el contenido estatutario, previsto en el artículo 147.2 de la Constitución, incluidas por supuesto las competencias en ellos establecidas, pero desde este punto de vista la reserva no añadiría nada a la prohibición general de actuación mediante Decreto-Ley en materia orgánica. Tampoco parece que se puedan utilizar los Decretos-Leyes para modificaciones competenciales por ninguno de los procedimientos previstos en el artículo 150 de la Constitución, porque todos ellos prevén específicas formas de elaboración”.⁸⁵⁶

Está claro hoy que los decretos-leyes, en ningún caso podrán reducir, ampliar o modificar las competencias autonómicas. Asimismo, siguiendo a Carmona Contreras se puede afirmar que, atendiendo a la literalidad de la LOFCA, se puede comprobar una implícita prohibición unilateral por parte del Gobierno en relación a la regulación de la autonomía financiera y afirma que así lo disponen las reservas de ley en relación a los principales mecanismos de financiación de las CCAA como son la aprobación del porcentaje de participación autonómica en los ingresos estatales (art.13.4 LOFCA)

⁸⁵⁵ En el mismo sentido la STC 23/93 FJ2.

⁸⁵⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Algunos Problemas interpretativos del Artículo 86 de la Constitución Española”, op. cit., p. 38.

la dotación del fondo de compensación interterritorial (art. 16.1 in fine LOFCA). Por esta razón, la autora afirma que, “en materia de financiación autonómica, no cabe más regulación que la proveniente formalmente de las Cortes sin que quepa recurrir al Real Decreto-ley ya que con ello se afecta el régimen de CCAA”⁸⁵⁷.

En relación al termino de “afectar” el régimen de las CCAA, en la STC 332/2005, el Tribunal Constitucional estableció que el decreto-ley no puede afectar el régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que le otorga la Constitución afirmando que de este régimen constitucional forman no sólo forman parte los Estatutos de Autonomía sino también las otras leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de la constitucionalidad⁸⁵⁸.

7.2.1.4 El Derecho electoral general

Como ya se ha mencionado, la expresión “derecho electoral general” utilizada por el texto constitucional no ha traído mayores discusiones doctrinales⁸⁵⁹.

El Tribunal Constitucional se ha expresado sobre el mismo en las STC 38/1983 y 72/1984. En la primer sentencia mencionada el Tribunal Constitucional va a rechazar que con el adjetivo “general” el texto constitucional se esté refiriendo a las

⁸⁵⁷ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, op. cit, p. 206.

⁸⁵⁸ STC 332/2005, FJ8 “...debe rechazarse en aplicación de la doctrina constante de este Tribunal relativa al alcance de este límite material de los Decretos-leyes (por todas, SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2.b, y 23/1993, de 21 de enero, FJ 2). En efecto, en la medida en que la no afectación del régimen de las Comunidades Autónomas debe ser interpretada “en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico-constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución”, y que de este régimen constitucional forman parte los Estatutos de Autonomía, pero también otras leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de la constitucionalidad, es evidente que en el presente caso no se ha producido una vulneración del art. 86.1 CE desde esta perspectiva. Aunque el hecho de si el Gobierno de la Nación ha actuado en ejercicio de competencias reservadas al Estado será objeto de análisis en el siguiente fundamento jurídico, las normas ahora impugnadas no delimitan directa y positivamente las competencias autonómicas, sino que simplemente pueden incidir en las mismas. Como hemos señalado en otras ocasiones (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 2), otra interpretación de este límite material vaciaría “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”.”

⁸⁵⁹ Cabe recordar que la propuesta original de inclusión entre los límites materiales fue de “el régimen de derecho electoral” pero la redacción fue modificado derecho electoral general para no repetir dos veces la palabra “régimen” ya que ya estaba siendo utilizada para referirse al las Comunidades Autónomas.

elecciones generales y a través de un análisis de los artículos 140, 68.1 y 23.1 de la CE afirma que:

“el art. 140 (al igual que el art. 68.1) reserva a la Ley el régimen de las elecciones locales, en los aspectos que dice, Ley que por la misma exigencia del art. 23.1, y la precisión que hace el art. 81.1 entendido en relación con los arts. 68.1 y 140, ha de ser una Ley Orgánica. Se reserva así a la Ley -a Ley Orgánica- el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los arts. 67 al 70 sus líneas constitucionales como de las elecciones que las tienen en el art. 140. El contenido de la Ley Orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del art. 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el art. 81 ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales), corresponde también a la Ley Orgánica” (STC 38/1983, FJ 2)

Por lo que puede afirmarse que “el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la C.E., salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos” (Fj3), afirmando la necesidad constitucionalmente expresa de que el régimen electoral ha de ser regulado a través de ley orgánica.

Por su parte, la STC 72/1984 estableció que:

“...para que una Ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga por lo menos el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial” (FJ4) y que “el desarrollo de la materia electoral por Ley Orgánica constituye específica necesidad de desarrollo de la Constitución” (STC 72/1984, FJ5).

explicando que el régimen electoral general comprende, de un lado el desarrollo nuclear del derecho fundamental garantizado en el art. 23 CE, es decir los elementos esenciales del sufragio activo y pasivo en todos los procesos electorales y,

por otra parte los aspectos organizativos y procedimentales de las elecciones locales, generales (y desde 1987 del Parlamento Europeo⁸⁶⁰)⁸⁶¹.

En 1985 la sanción de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) vino a consolidar la doctrina del Tribunal Constitucional. Por lo tanto, en este caso se puede hablar de una identidad total entre materia orgánica y exclusión de los decretos-leyes.

7.2.1.5 Las materias implícitamente excluidas

Tal como hemos visto en el capítulo 2 de este trabajo, al que remitimos, existen algunas materias que aunque no están expresamente excluidas de la limitación material del art. 86 CE, no pueden ser reguladas a través de decretos-leyes. Nos referimos a aquellas materias para las que la Constitución prevé expresamente procedimientos legislativos especiales a cargo del Parlamento o que, debido a que se configura como un acto de control del Parlamento sobre el Gobierno, su tramitación a través de un decreto-ley resulta prohibida.

Si bien en la doctrina no existe un criterio unánime respecto de cuáles son estas materias vedadas ⁸⁶² mayoritariamente se acepta: la reforma constitucional; la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios a los que se refiere el art. 94.1 CE; los presupuestos generales del Estado; la autorización para emitir deuda pública; las leyes de delegación; la autorización o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio; la autorización para la celebración de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas; la solicitud del Gobierno para adoptar medidas necesarias para que las Comunidades Autónomas cumplan con sus obligaciones en virtud de lo dispuesto por el art. 155 CE y la planificación de la actividad económica general.

⁸⁶⁰ Esto a partir de 1987 con la introducción del inciso c) del apartado 1 del artículo 1 redactada por L.O. 1/1987, 2 abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, 19 junio, del Régimen Electoral General («B.O.E.» 3 abril).

⁸⁶¹ Ver ARAGÓN REYES, M., *Uso y Abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p. 94.

⁸⁶² Astarloa Huarte-Mendioca, habla de “materias reservadas a leyes o actos legislativos de las Cortes”. ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley...” *op. cit.*, p. 174 y ss. y J. SALAS se refiere a “materias no regulables y procedimientos legislativos implícitamente no sustituibles por Decreto-Ley”: SALAS, J., “Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional”, *op. cit.*, p. 62 y ss.. CARMONA CONTRERAS refiere a “materias implícitamente excluidas” Ver CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 211.

Estos límites implícitos han sido reconocidos por el Tribunal Constitucional en la STC 60/1986:

“Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea *expresa verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley⁸⁶³” (FJ2).

A modo de conclusión puede afirmarse, en primer lugar, que no caben dudas respecto de la necesidad de contar con el control de los decretos-leyes por parte del Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía constitucional.

Por otra parte, surge claramente de las distintas sentencias del Tribunal Constitucional, que este órgano entiende que del art 86.1 CE no se infiere una prohibición de la aprobación de decretos-leyes para preservar la división de poderes, ni que el dictado de este tipo de normas sólo quede habilitado en situaciones de necesidad absoluta, en las que se encuentre en peligro el orden constitucional o el orden público, sino que entiende que ha sido incluido como un instrumento normativo que puede ser utilizado frente a la velocidad con la que el Estado se ve obligado a actuar en las sociedades actuales y como medio para cumplir determinados objetivos propuestos por el Gobierno, que por razones imprevistas no pueden ser reglados a través del procedimiento legislativo ordinario.

Si bien el Tribunal ha establecido claramente que el art. 86.1 no es una cláusula vacía y ha determinado algunos criterios que han de regir la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, el margen de discrecionalidad que ha otorgado al Gobierno es tan amplio que, como se ha mencionado anteriormente, parece haberse invertido la carga de la prueba, tomándose por válida la existencia de tal situación y siendo quien impugna el decreto-ley el encargado de demostrar que dicha situación no existe o no ha sido debidamente justificada.

Si bien es difícil establecer el límite en el que el control del Tribunal Constitucional no interfiera con la labor de dirección del Estado, cuya potestad corresponde al Gobierno, el amplio margen de acción con el que ha interpretado la

⁸⁶³ El destacado me pertenece.

situación de extraordinaria y urgente necesidad, flexibiliza la posibilidad de que el poder ejecutivo apruebe este tipo de normas incluso en situaciones que en una lectura literal del artículo en cuestión no parecería contemplar (ej. situaciones originadas por su propia inactividad). Se percibe, en términos generales, una concepción amplia de la discrecionalidad del Gobierno para definir la situación de hecho habilitante y hacer uso de su potestad normativa en situaciones de urgencia.

Sin embargo, dicho esto, y tras un análisis de las distintas sentencias del Tribunal Constitucional en referencia al control de constitucionalidad de los decretos-leyes, puede afirmarse que sí se observa un incremento de los controles del Tribunal Constitucional sobre los decretos-leyes a partir de 2007, momento en el cual comienza a adoptar una posición más restrictiva respecto de los argumentos esgrimidos por el Gobierno para justificar la existencia del supuesto de hecho habilitante que le permita adoptar la vía excepcional del decreto-ley.

Por lo tanto, ante la pregunta que este capítulo pretende responder de si en modo alguno el Tribunal Constitucional puede haber condicionado el aumento en la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno, es necesario responder en dos planos diferentes. En primer lugar, puede afirmarse que la laxa interpretación del margen de discrecionalidad de los poderes políticos para determinar la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha realizado el Tribunal Constitucional puede haber posibilitado la utilización del decreto-ley de manera abusiva.

Sin embargo, en lo que refiere específicamente al aumento progresivo en la utilización del decreto-ley, no creo que ello sea atribuible al control que ha hecho el Tribunal Constitucional ya que, como se ha visto, este incluso ha restringido su interpretación de la existencia del presupuesto de hecho habilitante a partir de 2007. Es decir que mientras el posicionamiento de Tribunal Constitucional se ha endurecido (aunque en mi opinión no de manera constante y en toda la medida que debería) la aprobación de decretos-leyes por parte del poder ejecutivo se ha flexibilizado. Por tal motivo, aunque su posicionamiento inicial haya flexibilizado el entendimiento del supuesto de hecho habilitante, no creo que sea atribuible al Tribunal Constitucional la creciente aprobación de decretos-leyes.

Sin perjuicio de ello, comparto plenamente todas las consideraciones vertidas por Aragón Reyes⁸⁶⁴ en relación a la necesidad de una nueva interpretación

⁸⁶⁴ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto Ley...*, *op. cit.*, p. 186 y ss.

constitucional del decreto-ley por parte del Tribunal Constitucional porque creo que ello es imprescindible para garantizar la legitimidad democrática del sistema de fuentes. Como explicaré en el próximo capítulo, sí que creo conveniente que el Tribunal Constitucional reconsidere su posicionamiento sobre la provisionalidad de los decretos-leyes sin ligarla a la convalidación, como se explicó en el capítulo anterior. Además, entiendo que es necesario que el Tribunal Constitucional exija al Gobierno que explique en la exposición de motivos del decreto-ley porqué considera que están dados todos los requisitos y condiciones establecidos en la Constitución que habilitan la aprobación de esa norma excepcional. Sobretodo, que el Gobierno justifique los motivos por los que resulta imposible recurrir al procedimiento legislativo para dar respuesta a esa situación.

Sin embargo, más allá de estas opiniones y las propuestas que realizaré en el próximo capítulo, creo que el problema más grave de la utilización del decreto-ley en la actualidad no radica en el control que realiza el Tribunal Constitucional, sino en el control político de los mismos, en la deficiencia de un sistema que no permite que las minorías tengan un control efectivo sobre estas normas que se incorporan en el sistema de fuentes de manera permanente afectando materias reservadas a la ley.

Teniendo en cuenta que, tal como se demostró en el capítulo 3 de este trabajo, el número de decretos-leyes que se aprueba está en aumento, que un cuarto de las normas con rango de ley que se aprobaron entre la I y la X Legislatura eran decretos-leyes, que estas normas se incorporan al sistema de fuentes sin poseer una legitimidad democrática plena porque no han garantizado la participación de las minorías en su elaboración, que como se vio en el capítulo anterior el número de decretos-leyes que se tramitan como proyecto de ley y se convierten en ley es decreciente, creo que es imprescindible reforzar el control Parlamentario.

Además, sin perjuicio de las consideraciones vertidas en torno a la nueva interpretación que creo más apropiada y las propuestas que realizaré en el próximo capítulo, es necesario resaltar el delgado límite en el que se mueve el Tribunal Constitucional al controlar este tipo de actos. La excesiva interferencia del Tribunal Constitucional en las cuestiones que han de quedar sometidas a los órganos de deliberación política tendría consecuencias nefastas en el orden constitucional democrático.

CAPÍTULO 8. PROPUESTAS

Como se ha visto hasta aquí, y especialmente en el capítulo 3 de este trabajo, la aseveración de Salas en referencia a los decretos-leyes que afirmaba que “lo que hubiese podido ser una figura excepcional y extraordinaria se ha convertido en una de las más sólidas y frecuentes de la actividad legislativa”⁸⁶⁵ tiene plena vigencia, aún 50 años después (y aunque fuera previa a la regulación de los decretos-leyes en el texto constitucional). La situación se agrava si se tiene en cuenta que, en estas condiciones, el número de decretos-leyes aprobados seguirá aumentando.

Ahora, que a través de los distintos capítulos de este trabajo se ha corroborado que este aumento desproporcionado en la aprobación de decretos-leyes es real y se ha destacado la importancia y las causas por las que resulta necesario revertir esta tendencia, pasaré a comentar lo que creo que pueden ser algunas modificaciones normativas que favorecerían el logro de este objetivo.

Tal como he mencionado en más de una ocasión, creo que este incremento en la aprobación de la legislación de emergencia, no es sólo atribuible al poder ejecutivo sino que el poder legislativo y el Tribunal Constitucional han permitido, por acción o por omisión, que esto sucediera. Por lo tanto, las propuestas no sólo se dirigen al poder ejecutivo sino que están pensadas para abarcar el ejercicio de la aprobación y control de los decretos-leyes de una manera integral.

Sin perjuicio de este abordaje tripartito para intentar reducir el número de decretos-leyes aprobados, como se ha adelantado en los capítulos previos, creo que una de las principales causas del aumento en la aprobación de decretos-leyes encuentra origen en el defectuoso procedimiento de control parlamentario al que están sometidas estas normas. Esto es, la escasa participación que tienen las minorías en el proceso de control de los decretos-leyes y el quebrantamiento de la plenitud democrática del sistema de fuentes al permitir la incorporación de forma permanente de normas provisionales con rango de ley que no poseen sus garantías. Por este motivo, como se verá a continuación, se realiza un mayor énfasis en la modificación de la regulación del control parlamentario de los decretos-leyes. En referencia al control que ejerce el Tribunal Constitucional, realizaré algunas sugerencias sobre cuestiones que entiendo que ameritan ser reinterpretadas para garantizar una adecuada caracterización de los

⁸⁶⁵ SALAS, J., “Los decretos leyes en el ordenamiento jurídico español...”, *op. cit.*, p. 42.

decretos-leyes aunque, como ya he explicado, no creo que sea allí donde radica actualmente el problema central del sistema de control de estas normas.

8.1 Propuestas para limitar la aprobación de decretos-leyes por parte del Gobierno

En primer lugar, y como primer responsable de la aprobación de este tipo de normas excepcionales, es necesario repensar el modo en el que el poder ejecutivo ejerce la función legislativa al aprobar decretos-leyes. En lo que atañe al rol del Gobierno en la aprobación de este tipo de normas, es difícil lograr que éste se autolimite. Sin embargo, pueden pensarse algunos métodos para que se vea obligado a explicitar, cada vez que vaya a hacer uso de la vía del decreto-ley, las razones por las que ésta es la única vía posible para afrontar esa situación y se limite a utilizarla sólo en aquellos casos en los que sea realmente sea imprescindible. Para lograrlo, creo que la mejor opción es exigirle la inclusión de cierta información en la exposición de motivos (que debería haber incluido hasta ahora pero que no lo ha hecho sistemáticamente) que le obligue a reflexionar y detallar la existencia de los requisitos constitucionalmente establecidos para su aprobación. Esta información no ha de entenderse como la alusión a fórmulas *rituales o meramente vacuas* sino que deber referir a todos y cada uno de los requisitos constitucionalmente establecidos como se verá a continuación. Cabe recordar que si bien el Tribunal Constitucional ha exigido este requisito en algunos de sus pronunciamientos no ha mantenido este posicionamiento de manera sostenida. Esto me hace creer que es necesario reforzar aquellas medidas que le exijan al Gobierno la motivación completa de la norma, lo que también servirá de herramienta para que el Tribunal Constitucional pueda exigirlo como una responsabilidad del Gobierno al valorar la motivación razonada del supuesto de hecho habilitante⁸⁶⁶. Es una propuesta muy breve y sencilla pero que puede resultar, al mismo tiempo, clarificadora.

⁸⁶⁶ No pretendo que ante la inobservancia de este requisito el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del decreto-ley ya que éste ha sido muy cauteloso al valorar la técnica legislativa del legislador argumentando que “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa” (STC 109/1987), por lo que, como señaló en la STC 226/1993, FJ 4, “el control de jurisdiccionalidad de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica”. Por lo que en muy pocas ocasiones ha apreciado que los

Como se ha visto en el capítulo 2, el art. 26 de la Ley 50/1997, que se refiere al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, establece los requisitos con los que se ha de cumplir en la elaboración de estas fuentes y se refiere, particularmente, a los decretos-leyes en su inciso 11 estableciendo que:

“11. Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10”.

Por lo tanto, para la tramitación y aprobación de los decretos-leyes será necesaria, en primer lugar, la presentación de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (art. 26.3 Ley 50/1997⁸⁶⁷) con carácter abreviado. Además, la propuesta de decreto-ley deberá ser sometida a la Comisión General de Secretarios de Estado y

defectos de técnica legislativa sean tan relevantes como para vulnerar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Ver GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “El control constitucional de la calidad de las leyes”, en: *Revista Cuadernos Parlamentarios*, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Noviembre de 2014, p. 11 y ss.. Sin embargo, estoy segura que el solicitar la adecuada motivación de la norma puede añadir elementos que colaboren en la valoración de la existencia del presupuesto de hecho habilitante. Además, si bien el Tribunal ha expresado que “el control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador” (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, 109/2001, de 26 de abril FJ 6), en este caso no es la cualidad técnica del legislador la que se somete a consideración, que es un sujeto democráticamente legitimado, sino la del poder ejecutivo.

⁸⁶⁷ Art. 26.3 de la Ley 50/1997 “El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.”

Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación (art. 26.8 Ley 50/1997⁸⁶⁸). Por otra parte, para asegurar la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno, el Ministerio de la Presidencia deberá, entre otras cosas, analizar la calidad técnica y rango de la propuesta normativa, la congruencia de la norma con el resto del Derecho nacional y de la Unión Europea y demás proyectos que se estén elaborando en los distintos ministerios o que vayan a elaborarse de acuerdo al Plan Anual Normativo o que estén siendo tramitados en la Cortes Generales y, si es necesario, incluir la derogación de otras normas o refundir en la nueva otras existentes (art. 26 inc. 9⁸⁶⁹).⁸⁷⁰

Sin perjuicio de los requisitos establecidos actualmente por la norma, creo que es imprescindible que el Gobierno este constreñido a incluir en la redacción de los decretos-leyes los motivos fundamentales que lo llevan a aprobar una norma a través de esta vía excepcional y las razones que justifican la habilitación constitucional de la utilización de la misma. Por lo tanto, creo que en este inciso 11 del art. 26 de la Ley 50/1997, sería conveniente agregar un último párrafo en el que se estableciera la obligación de añadir aquellos requisitos que la Constitución específicamente requiere

⁸⁶⁸ Art. 26.8 de la Ley 50/1997 “Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo”.

⁸⁶⁹ Art. 26 inc. 9. De la Ley 50/1997 “El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento”.

⁸⁷⁰ El art. 26.1 de la Ley 50/1997 simplemente dispone que “Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma” y el inc. 10 que “Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas”.

para la aprobación de un decreto-ley. En primer lugar, el Gobierno tendría que explicitar las circunstancias que determinan la existencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad. En segundo lugar, las razones que hacen imposible la utilización de la vía legislativa parlamentaria que, como se ha visto, es uno de los principales requisitos que justifican la utilización de la vía excepcional del decreto-ley. No hace falta reiterar que, al ser una potestad excepcional, sólo se ha de recurrir a ella cuando la utilización de la vía legislativa parlamentaria no permita hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Por otra parte, y aunque en principio pueda parecer redundante ya que ha de surgir del propio contenido de la norma, el Gobierno habrá de indicar aquellas materias que se verán afectadas por las medidas adoptadas en el decreto-ley. Esto permitirá evaluar la adecuación a los límites materiales establecidos en el art. 86.1 CE y dejará en evidencia situaciones como las que se han observado con los decretos-leyes ómnibus o aquellos que regulaban materias que podían ser abordadas a través de la potestad reglamentaria del Gobierno. Además, tendrá que fundamentar la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación del decreto-ley. Esto evitará que bajo el argumento de la situación excepcional se aprueben medidas que nada tienen que ver con la misma. Finalmente, y teniendo en cuenta la posición aquí adoptada en torno a la provisionalidad de los decretos-leyes, el Gobierno tendrá que establecer el plazo de vigencia de las medidas adoptadas. A modo de ejemplo, se podría sugerir la siguiente redacción:

“En el caso de los decretos-leyes, el Gobierno deberá señalar expresamente en el texto de la norma: a) la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica la adopción de las medidas allí contempladas, b) las razones que impiden la tramitación de la norma a través de otra vía legislativa c) la o las materias a las que refiere la o las medidas adoptadas, d) la congruencia de estas medidas con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha de ser afrontada y d) el plazo de vigencia de las mismas. El acuerdo de tramitación urgente del procedimiento de elaboración del decreto-ley que se regula en el artículo siguiente no elimina la obligación de incorporar esta información en la norma”.

Por otra parte, el art. 22 de la Ley 50/1997, (“Del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno”), establece que:

“El Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente Título”.

El Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre “Principios de buena regulación” se abre con el art. 127 de la Ley 39/2015⁸⁷¹ que establece que se referirá a la “Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley”. En el texto del mismo se establece que el Gobierno ejerce la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales. En el último párrafo refiere a la potestad del Gobierno de aprobar decretos-leyes y decretos delegados, pero, correctamente sin confundir ambas potestades.

El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre “Principios de buena regulación” establece que:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

Como puede observarse, el art. 129.1 de la Ley 39/2015 se refiere al ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria pero no hace ninguna referencia explícita a la potestad de aprobar normas con rango de ley. Si bien es cierto que puede

⁸⁷¹ Art. 127 Ley 39/20015: “Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley. El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales. La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía. Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá aprobar reales decretos-leyes y reales decretos legislativos en los términos previstos en la Constitución. Los respectivos órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán aprobar normas equivalentes a aquéllas en su ámbito territorial, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía”.

deducirse del marco de la ley⁸⁷², creo que hubiera sido más adecuado incluir explícitamente esta potestad legislativa en el texto del mencionado artículo. La potestad de aprobar decretos-leyes y decretos delegados no es el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno y tampoco es una potestad reglamentaria, por lo tanto, en la redacción literal actual, la potestad de aprobar normas con rango de ley queda excluida de lo allí dispuesto.

Además, cabe recordar que la potestad de aprobar decretos-leyes es una de las potestades legislativas más trascendentes y, como se ha visto en los capítulos 3 y 5 de este trabajo, *cuantitativamente* más importante del Gobierno. No hay razón para que la potestad legislativa del Gobierno de aprobar estas normas excepcionales no se encuentre sometida a estos principios de buena regulación (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia). Sobre todo, si se tiene en consideración que aquellos proyectos que sean fruto de la iniciativa legislativa del Gobierno, a diferencia de los decretos-leyes, habrán de pasar por el procedimiento legislativo con todas las garantías que ello conlleva. Los reglamentos, por su parte, no ostentan rango de ley ni pueden modificar las leyes. Por lo tanto, la adecuada regulación en la utilización de la potestad legislativa excepcional del Gobierno de aprobar decretos-leyes resulta, como mínimo, igual de imprescindible. Por esta razón, no estaría de más agregar en el art. 129.1 de la Ley 39/2015, el ejercicio de la facultad excepcional de aprobar normas con rango de ley.

Teniendo en cuenta que el adecuado uso de una norma excepcional como el decreto-ley también es parte de una buena política legislativa y ha de guiar los principios de buena regulación, creo que resulta necesario reforzar (aquí también y por cuestiones de técnica legislativa) la obligación del Gobierno de explicitar los motivos que le llevan a aprobar esta norma. Por este motivo, además de la inclusión del ejercicio de la potestad de iniciar el procedimiento legislativo en el primer inciso del artículo, propongo el añadido de un párrafo al final al mismo. El artículo quedaría redactado de la siguiente manera:

⁸⁷² Ver GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015)”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, Número 38, 2016, p. 435.

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa, *de la facultad de aprobar normas con rango de ley* y de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

En el caso de los decretos-leyes, en virtud del carácter excepcional con el que pueden ser aprobados y los límites impuestos en el art. 86 apartados 1 y 2 de la Constitución, el Gobierno deberá contemplar expresamente en la exposición de motivos: a) la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica la adopción de las medidas allí contempladas, b) las razones que impiden la tramitación de la norma a través de otra vía legislativa, c) las materias a las que se refiere la o las medidas adoptadas, d) la congruencia de estas medidas con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha de ser afrontada y e) el plazo de vigencia de las mismas”.

La inclusión de esta información en la exposición de motivos debería ser algo que el Gobierno hiciera sin que fuera necesario su requerimiento expreso en las leyes que reglamentan la aprobación de este tipo de normas. Sin embargo, la práctica ha venido a demostrar que ello no es así por lo que el añadido de esta exigencia en el art. 26 de la Ley 50/1997 y en el art. 129 de la Ley 39/2015, refuerza la obligación del Gobierno de explicitar todas las razones que le llevan a adoptar un decreto-ley de manera clara y sin olvidar ninguno de los requisitos que el texto constitucional le exige para hacer uso de dicha potestad. Por otra parte, lo allí expuesto servirá de antecedente para el ejercicio del control parlamentario y también servirá como antecedente para el Tribunal Constitucional en el caso de que el decreto-ley en cuestión sea puesto bajo su consideración.

Una vez expuestas estas modificaciones que implicarían una labor más ajustada de la exposición de motivos del poder ejecutivo, corresponde hacer referencia a las propuestas que afectan el control parlamentario de los decretos-leyes.

8.2 Refuerzo del control parlamentario de los decretos-leyes

Tal como se estudió en el capítulo 2 y 6 de este trabajo, el control parlamentario de los decretos-leyes es fundamental en virtud de su calidad de órgano representativo de la pluralidad democrática del Estado. En dichos capítulos también resalté el carácter político del control que éste ejerce sobre los decretos-leyes, el hecho de que sólo en tres ocasiones el Congreso rechazó decretos-leyes e hice especial énfasis en el problema que ocasiona el entender que la convalidación parlamentaria modifica el carácter provisional de estas normas. En el apartado 1.3 y capítulo 4 destacué las implicaciones del Estado de Partidos en el control parlamentario de los decretos-leyes y la distorsión que se genera en el sistema de controles cuando Congreso y Gobierno responden a la misma mayoría política.

En virtud de las observaciones que se han realizado a lo largo de este trabajo, y como mencioné al iniciar este capítulo, creo que se pueden identificar dos principales problemas en la actual regulación del control parlamentario de los decretos-leyes. En primer lugar, el escaso margen de participación que poseen las minorías en el control parlamentario de los decretos-leyes. Como se ha comentado durante el transcurso de este trabajo y que bien argumentara Pablo Santolaya Machetti, una de las cuestiones fundamentales para valorar la legitimidad democrática de estas normas, es el margen de participación que se garantice a las minorías en el procedimiento de control⁸⁷³. Llegando al final de este trabajo puede concluirse que dicho margen no es suficiente en la regulación actual. Teniendo en cuenta que el control de los decretos-leyes se encuentra en manos de la mayoría parlamentaria, el hecho de que Gobierno y Parlamento respondan a la misma mayoría política en el actual Estado de partidos implica que los roles de controlante y controlado se confundan neutralizando cualquier tipo de control que pudiera existir sobre estas normas.

El otro gran problema, que ha generado manifestaciones doctrinales a favor y en contra en los últimos tiempos⁸⁷⁴, es la incorporación de los decretos-leyes convalidados pero no convertidos en ley de manera permanente en el sistema de fuentes. Esto es, la incorporación de normas provisionales que no poseen las garantías

⁸⁷³ SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos Leyes*, op. cit., 1988, pp. 255 y 256.

⁸⁷⁴ Ver REBOLLO, M., "Uso y abuso del Decretos Ley. Un análisis empírico", op. cit. p. 33 y ss.; ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, op. cit., p. 67 y ss. y SANTAOLALLA LÓPEZ, F.; "La reforma de los Decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España", op. cit., p. 18 y ss..

de la ley formal que afectan de manera permanente situaciones que se encuentran constitucionalmente reservadas a la ley. La dimensión de este problema se magnifica cuando esas normas provisionales, como se analizó en el capítulo 3, representan casi un cuarto de la legislación con rango de ley aprobada entre la I y la X Legislatura.

Es necesario entonces, realizar propuestas que puedan reforzar el control parlamentario de los decretos-leyes y garantizar la seguridad jurídica y el principio de participación democrática de todas las normas que se incorporan en el sistema de fuentes.

8.2.1 Propuesta de reforma constitucional

8.2.1.1 La provisionalidad de los decretos-leyes y su conversión en ley

Como se mencionó en el capítulo 2, el texto constitucional expresamente prevé que los decretos-leyes son “disposiciones legislativas provisionales”. La doctrina del Tribunal Constitucional ha interpretado que esta provisionalidad cesa cuando el decreto-ley es convalidado por el Congreso aunque, en algunas ocasiones, ha dejado la puerta abierta a la interpretación de la posibilidad de que existan casos de *inconstitucionalidad sobrevenida*, por lo que la vigencia de la norma estaría condicionada a la continuidad de la existencia de la *situación de extraordinaria y urgente necesidad* que habilitó, originariamente, la aprobación de la norma excepcional. Por lo tanto, la provisionalidad de estas normas excepcionales no estaría ligada a la convalidación parlamentaria sino a las circunstancias que dieron origen a la habilitación de su dictado. Sin embargo, la posición consolidada del Tribunal constitucional como se ha visto en el capítulo 7, es entender que la convalidación elimina el carácter provisional del decreto-ley.

En este aspecto, como ya se ha avanzado, coincido con Aragón Reyes⁸⁷⁵ y entiendo que la provisionalidad a la que se refiere el texto constitucional no está ligada en modo alguno a la convalidación de la norma por el Congreso. Los decretos-leyes nacen con vocación de provisionalidad y así mueren, son provisionales porque son

⁸⁷⁵ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.189.

normas que vienen a suplir la labor reguladora que ha de cumplir la ley hasta que el Parlamento pueda aprobar una ley que regule dichas cuestiones.

La interpretación de esta provisionalidad es de vital importancia ya que, actualmente, al entenderse que la provisionalidad está ligada exclusivamente a la convalidación por parte del Congreso, se permite que normas con fuerza de ley, pero que no son leyes en sentido formal porque no se han elaborado mediante el procedimiento legislativo, se incorporen al sistema de fuentes de manera permanente como si lo fueran. Los decretos-leyes convalidados no son leyes y no poseen su legitimidad democrática, no han podido ser *criticados* durante el procedimiento legislativo, no se les ha podido presentar enmiendas, no han sido objeto de los debates parlamentarios, no han atravesado el control *en el Parlamento*⁸⁷⁶, no han permitido en su elaboración la participación y discrepancia de las minorías. Sólo el Congreso los ha convalidado y el Senado ni siquiera se ha expresado al respecto, a pesar de que la potestad legislativa del Estado se encuentra expresamente atribuida en la Constitución a las dos Cámaras (art. 66.2 CE). Puede resultar reiterativo en este trabajo pero parece necesario recalcarlo, los decretos-leyes no son leyes en sentido formal. Por lo tanto, no pueden incorporarse en el sistema de fuentes de manera permanente, son normas provisionales que sólo esperan que una ley venga a regular dicha materia. La existencia de un 23% de normas provisionales⁸⁷⁷ (porcentaje que representan los decretos-leyes sobre la totalidad de normas con rango de ley aprobadas), que no poseen la legitimidad democrática de las leyes, de forma permanente en el sistema de fuentes no sólo afecta la seguridad jurídica sino la legitimidad democrática del mismo.

Esta cuestión remite a los debates que se suscitaron tras la aprobación del actual art. 86 CE, sobre la necesidad de que la convalidación de los decretos-leyes se efectuara a través de ley o no, debate que generó posiciones encontradas en la doctrina desde un principio. Quienes defendían la convalidación a través de una ley, entendían que el decreto-ley debía ser sancionado y promulgado como ley para quedar convertido en una ley⁸⁷⁸. Otra parte de la doctrina entendió que la convalidación no revestiría forma de ley sino de una Resolución del Congreso ya que sólo era aprobada por el Congreso pero que sin embargo, de conformidad con el art. 86.1 CE poseía

⁸⁷⁶ ARAGÓN REYES, M., Democracia y Parlamento, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 37, 2008, p. 147.

⁸⁷⁷ Ver Capítulo 3 de este trabajo.

⁸⁷⁸ Ver, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 147.

fuerza de ley⁸⁷⁹. Salas, por su parte, defendía que la convalidación se realizase a través de una Ley unicameral de artículo único⁸⁸⁰. Carmona Contreras, entiende que si bien la convalidación es una norma con fuerza de ley, no es una ley formal⁸⁸¹. En una posición contraria encontramos a Santaolalla López, quien entiende que si la convalidación la hace un órgano legislador y ésta supone mantener la fuerza y valor de ley del decreto originario no ha de encontrarse ningún inconveniente para admitir su condición de ley formal sin perjuicio de que crea más conveniente la aprobación a través de una ley⁸⁸². La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a corroborar la interpretación de que el acuerdo de convalidación no convierte el Decreto-ley en ley formal⁸⁸³.

Este fenómeno que se ocasiona al permitir que normas de carácter provisional, que no poseen las garantías de una ley formal, se incorporen al sistema de fuentes de manera permanente está directamente relacionado con lo dispuesto en los incisos 2 y 3 del art. 86. CE. Como se ha analizado en el capítulo 1, otros sistemas como el italiano y el austríaco⁸⁸⁴, exigen la conversión en ley de las normas de urgencia sin contemplar estadios intermedios para la norma (como sucede en el caso español con el decreto-ley convalidado pero no convertido en ley). Esto permite que los decretos-leyes, al incorporarse definitivamente en el sistema de fuentes, luego del control parlamentario, lo hagan con carácter de ley, evitando la permanencia de normas provisionales de manera permanente en el mismo.

En mi opinión, una posible solución para este grave problema que afecta la legitimidad democrática del sistema de fuentes español, es una modificación constitucional del art. 86 CE que retomara lo dispuesto en el anteproyecto de Constitución⁸⁸⁵, en el que eran las Cortes las encargadas de convalidar el decreto-ley (no sólo el Congreso) y que, además, exija su conversión en ley⁸⁸⁶.

⁸⁷⁹ Ver JIMÉNEZ CAMPO, J., “Las diputaciones Permanentes...”, *op. cit.*, p. 45.

⁸⁸⁰ SALAS, J., *Los Decretos Leyes en la Constitución Española*, *op. cit.*, p. 92.

⁸⁸¹ CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 252 y ss..

⁸⁸² SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La reforma de los decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁸³ STC 29/1982, de 31 de mayo; STC 6/1983 de 4 de febrero, STC 155/2005, de 9 de junio.

⁸⁸⁴ En un plazo de 60 días en el primer caso y 4 semanas en el segundo. Ver Capítulo 1.5 de este trabajo.

⁸⁸⁵ Ver Capítulo 2.1.2 de este trabajo.

⁸⁸⁶ Una parte de la doctrina ya ha sugerido la necesidad de una modificación en el procedimiento de control para garantizar la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley Ver ARAGON REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p. 181 y REBOLLO, M., “Uso y Abuso...”, *op. cit.*, p. 33, 58 y 59. Otros se han decantado por la conversión en ley SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La Reforma de los decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 32 y lo expresado en GARCÍA ROCA, J., *Pautas para una*

Cuando comencé a explorar las distintas propuestas de reforma constitucional, especulé que la simple modificación de una sola palabra en el art. 86.3 CE tendría grandes repercusiones en la solidez democrática del sistema de fuentes español, cambiando “podrán ser tramitados como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia” por “habrán de ser...”. De esta forma quedaría garantizada la participación del poder legislativo (no sólo del Congreso) y la tramitación como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia de todos los decretos-leyes.

Sin embargo, esta redacción no sería perfecta ya que generaría un nuevo vacío respecto de aquellos decretos-leyes convalidados que fueran tramitados como proyecto de ley pero que no fueran aprobados, es decir, que no fueran efectivamente convertidos en ley. ¿Qué pasaría con ellos? ¿Volverían a integrarse en el sistema de fuentes de manera permanente aunque no hubiesen sido convertidos en ley? Esos decretos-leyes quedarían en idéntica situación a la que se encuentran actualmente los decretos-leyes convalidados que no se han tramitado como proyecto de ley. Es decir que no solucionaría el problema de su permanencia en el sistema de fuentes con carácter permanente a pesar de ser normas provisionales. Seguiría existiendo una extraña y ambigua vinculación entre el inciso 2 y el 3 en el que no quedaría claro si los decretos-leyes pueden ser convalidados y no tramitados como ley. Por este motivo, creo que lo más conveniente sería adoptar como regla la necesidad de que los decretos-leyes sean convertidos en ley eliminando, como he mencionado anteriormente los estadios intermedios de los decretos-leyes, ocasionados por la primera convalidación y posterior tramitación como proyecto de ley de los mismos. Para ello, estimo conveniente utilizar una redacción similar a la que posee el ordenamiento jurídico italiano que, sin perjuicio de no haber mostrado por sí sola una mayor capacidad restrictiva (en cuanto al número de decretos-leyes aprobados) es, en ese sentido, mejor que el actual sistema español. Por lo tanto, si pudiera realizarse la modificación constitucional, debería establecerse que los decretos-leyes habrán de ser convertidos en ley, no sólo tramitados, y eliminar la posibilidad de que existan decretos-leyes convalidados no convertidos en ley que mantengan su vigencia. En este sentido, estoy de acuerdo con Santaolalla López cuando propone, a través de una

hipotética modificación constitucional, la inclusión de la convalidación por ley en el inc. 2 y la supresión del inciso 3 del art. 86 CE⁸⁸⁷.

En referencia al plazo para la conversión del decreto-ley en ley, teniendo en cuenta que el plazo actualmente establecido para su convalidación en el art. 86.3 CE es de 30 días y que este resultaría muy escaso para que las Cortes pudieran convertirlo en ley, podría establecerse un plazo de 60 días a partir de su promulgación. Es cierto que cuando hay voluntad política el trámite parlamentario puede ser breve⁸⁸⁸, pero no creo que acortar tanto los plazos sea realista. De hecho, creo que es necesario establecer un plazo suficiente para que las medidas adoptadas puedan ser debidamente tratadas.

Corresponde mencionar aquí, que en el referido caso italiano, el plazo para convertir el decreto-ley es contemplado a partir de la fecha de publicación. Tal como surge de la actual redacción del art. 86 CE, el plazo de convalidación ha de ser calculado desde la fecha de promulgación.

Teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 23 de la Ley 50/1997 y art. 131 de la Ley 39/2015, es a partir de la publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado que el decreto-ley comienza a surtir efectos jurídicos y que, a falta de regulación constitucional expresa se ha entendido que el Congreso toma conocimiento del mismo en esa fecha, podría parecer adecuado adoptarla como término inicial para calcular el plazo en el que ha de ser convertido en ley. Sin embargo, someter el cálculo del plazo de conversión de un decreto-ley a lo dispuesto en una norma legal no me parece adecuado. La modificación de lo dispuesto en las mencionadas leyes podría generar alteraciones sustanciales en el cómputo del plazo y no lo considero conveniente. Por lo tanto, creo que es correcta la apreciación de que el cálculo de dicho plazo haya de ser contemplado desde la promulgación del decreto-ley.

El hecho de que no se establezca constitucionalmente el plazo exacto en el que el Gobierno ha de comunicarle al Parlamento que ha aprobado un decreto-ley y este quede sujeto a la interpretación del término utilizado en el texto constitucional “inmediatamente” o a la actual interpretación que entiende que el Parlamento toma conocimiento con la publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado, también genera ambigüedades que no contribuyen a la seguridad jurídica. Por lo tanto, la

⁸⁸⁷ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La Reforma de los decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 33.

⁸⁸⁸ Véase el caso de la Reforma del art. 135 CE que, aun incluyendo la presentación de enmiendas, se tramitó en 13 días. *Ibid.*, p. 32.

incorporación de la definición del momento en el que el Gobierno debe comunicarle al Parlamento que ha hecho uso de su potestad legislativa excepcional, deviene imprescindible. Claramente, la utilización de una potestad extraordinaria por parte del Gobierno exige que ésta haya de ser comunicada al Parlamento de manera fehaciente el mismo día.

8.2.1.2 Efectos de la no conversión en ley del decreto-ley

Esta modificación del texto constitucional trae aparejada un tema complejo, ¿qué sucede con las relaciones jurídicas nacidas durante la vigencia de un decreto-ley no convertido en ley? El dilema radica en decidir si los efectos de la no conversión en ley deben ser *ex nunc* o *ex tunc*.

El posicionamiento adoptado frente a la no convalidación de un decreto-ley en la actual configuración del art. 86 CE podría asimilarse al posicionamiento que acá se ha de intentar. Sin embargo, la actual redacción del texto constitucional no establece los efectos de la no convalidación de un decreto-ley. Frente a ello se han adoptado distintas posiciones pero la posición mayoritaria y la sostenida por el Tribunal Constitucional hasta ahora entiende que la derogación produce la inmediata cesación de los efectos del decreto-ley y su desaparición del ordenamiento, pero no la anulación de los efectos producidos durante su vigencia.

Entender que los efectos de la no conversión en ley en la reforma propuesta (y la no convalidación de un decreto-ley en la versión del texto constitucional actual) han de ser *ex nunc* implica sostener que, aunque sea durante un período breve de tiempo (de 60 días en la propuesta que realizo o 30 días en el actual caso de convalidación), una norma que no cuenta con las garantías formales de una ley, puede modificar situaciones jurídicas que constitucionalmente han sido reservadas a la ley.

Es cierto que, como se explicó en el capítulo 2, para un sector de la doctrina, el atribuir efectos *ex tunc* a la no convalidación o, a la no conversión en ley en este caso, sería negar que la facultad de aprobar decretos-leyes es una potestad propia del Gobierno e implicaría entender el decreto-ley como una fuente subordinada a la parlamentaria⁸⁸⁹. En este sentido, y consciente de que un gran sector de la doctrina sostiene esta postura, me atrevo a disentir. Creo que el art. 86 ha de ser entendido de

⁸⁸⁹ GARCÍA MORILLO; J., *El control Parlamentario del Gobierno*, op. cit., p. 248.

manera integral. Siguiendo la literalidad del texto constitucional, el Gobierno tiene la facultad de aprobar “disposiciones legislativas *provisionales*”. Ese es el poder atribuido por los constituyentes al poder ejecutivo. Ese carácter de provisional, como ya he destacado ha de ser entendido una característica esencial de los decretos-leyes y su interpretación ha de ser complementada con el requisito que el texto constitucional impone en el inc. 2 que es tan importante como lo dispuesto en el inc.1: “El Congreso habrá de pronunciarse expresamente (...) sobre su convalidación o derogación”. La convalidación por parte del Congreso es un elemento de vital importancia para que los efectos de esa norma dejen de ser provisionales y puedan consolidarse de manera permanente. Tal convalidación no puede ser otra que una que garantice la publicidad y la participación de las minorías en el proceso de control. Si este control no queda garantizado los efectos de dicha norma provisional no pueden ser mantenidos. Si el Parlamento rechaza el decreto es que ese decreto nunca debería haber existido⁸⁹⁰.

Frente a este posicionamiento se ha argumentado que el carácter eminentemente político del Parlamento impide reconocerle a éste el desempeño de funciones de control de constitucionalidad. En ningún caso estoy afirmando que el control parlamentario haya de ser un control de constitucionalidad. Justamente, lo trascendente del control parlamentario es su carácter político, que permite a las minorías controlar la actividad del poder ejecutivo *en* el Parlamento. Ese es el control que el Parlamento está llamado a realizar en relación a todas las normas que afecten materias reservadas a la ley, y del que no pueden carecer los decretos-leyes.

De todas formas, para optar por adoptar una u otra opción, sabiendo que ambas tiene pros y contras, se puede recurrir a los casos de Derecho comparado analizados en el capítulo 1 de este trabajo, para intentar establecer si hay alguna de las soluciones que resulte más conveniente que la otra.

Corresponde primero analizar las soluciones adoptadas en los sistemas parlamentarios europeos. En Italia se exige que los *decreto-legge* se conviertan en ley y, el efecto ante su no conversión en ley es la derogación retroactiva al momento de la aprobación. Sin perjuicio de que, como ya he explicado, entiendo que esta es la opción más “saludable” para garantizar la legitimidad democrática del sistema de fuentes, y que la consolidada jurisprudencia de la *Corte Costituzionale* considera como

⁸⁹⁰ PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, *op. cit.*, p. 125.

“jamás existido un decreto-ley no convertido”⁸⁹¹, cabe reconocer que dicho posicionamiento ha sido criticado por una parte de la doctrina italiana al entender que la norma goza de eficacia antes e independientemente de la conversión⁸⁹². Cabe mencionar que, frente a ello, el art. 77 contempla la posibilidad de que las Cámaras regulen mediante ley las relaciones jurídicas surgidas en virtud de los decretos que no hayan resultado convertidos.

Por otra parte, también es cierto que ello puede haber contribuido a que ante la imposibilidad del Gobierno de mantener la vigencia de los decretos-leyes no convertidos en ley, este se haya decantado por la perversa técnica de la “reiteración”, volviendo a aprobar decretos-leyes con las mismas medidas contenidas en los no convertidos. Sin embargo, creo que no pueden adjudicarse exclusivamente a los efectos *ex tunc* de la no conversión, los síntomas patológicos del complejo caso italiano.

La Constitución griega, por el contrario, en el art. 44.1 establece la caducidad *ex nunc* en caso de no presentación de los decretos ante la Cámara de Diputados en el plazo de cuarenta días o si éstos no hubiesen sido ratificados en los tres meses siguientes a su presentación ante la misma. En Austria se exige la conversión en ley de los decretos de urgencia en un plazo de 4 semanas. En Francia, aunque el sistema es completamente diferente se exige el depósito del proyecto de ley de ratificación para que la ordenanza conserve su vigencia pero no exige que este proyecto se discuta y vote, lo que rara vez ocurre y esta es una de las cuestiones más criticadas porque, al no exigir un pronunciamiento expreso del Parlamento sobre la ordenanza, el control de las minorías queda frustrado y la ordenanza vigente. Sin embargo, esto queda mitigado por el hecho de que el que no se contemple el efecto de su no ratificación o conversión en ley se justifica al entender que las ordenanzas son fruto de la delegación legislativa. El caso británico no permite sacar conclusiones que puedan ser útiles a los efectos de este dilema.

En el caso de los países con sistema de gobierno presidencialista en América puede mencionarse que, en Argentina, el efecto de la no conversión en ley de los decretos de necesidad y urgencia no está constitucionalmente previsto en el art. 99 de la Constitución pero sí legalmente y el efecto atribuido es *ex nunc*. En el caso de

⁸⁹¹ Ver SSCC 185/1981, CD2; 59/1982, CD 5; 144/1982 307/1983, CD 7;349/1983; 166 y 279/1988 en CARMONA CONTRERAS, A. M., *El control constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 251.

⁸⁹² Por todos ver RUGGERI, A., *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica: teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma*, Il mulino, 1987, p. 351.

Brasil, el art. 66.2 de la Constitución establece que las Medidas Provisorias perderán eficacia desde su aprobación si no fueren convertidas en ley en el plazo de sesenta días desde su publicación. El Congreso Nacional deberá regular por decreto legislativo, las relaciones jurídicas de ellas derivadas⁸⁹³. Los casos de Estados Unidos, Colombia y Ecuador presentan diferencias que no permiten trazar un paralelo en este sentido.

De este análisis cabe destacar que el sistema al que más se asemeja el español, el italiano, ha optado por establecer la *pérdida de eficacia ex tunc* y así lo ha sostenido la Corte. Cabe destacar que sobre lo que no deja dudas el análisis efectuado es sobre la necesidad de modificar el modelo actual de control para exigir la conversión de los decretos-leyes en ley como regla general, mencionado en el apartado anterior.

En mi opinión, lo teóricamente correcto sería adoptar la posición mantenida en el modelo italiano. Esto es, ante la no conversión en ley de un decreto-ley, opera la pérdida de vigencia con efectos retroactivos al inicio. Es inaceptable que una norma que no ha contado con las garantías de una ley pueda tener efectos jurídicos de su misma envergadura. Por lo tanto, me atrevo a afirmar que el efecto de la no conversión en ley, debería ser la pérdida de vigencia *ex tunc*.

El problema es que esto implicaría aceptar, de alguna manera, que por más que se asevere que un decreto-ley tiene fuerza de ley, en realidad no la tiene hasta que ha sido convalidado por el Parlamento o convertido en ley. Ante este argumento sostengo que la potestad legislativa de urgencia es un poder propio del gobierno pero si el Parlamento no lo convierte en ley, no puede generar ningún efecto permanente. No pueden existir ámbitos legislativos ejercidos exclusivamente por el poder ejecutivo que no se encuentren sujetos al control parlamentario⁸⁹⁴.

Si bien es cierto que el Derecho ha de regular la realidad a la que se aplica, y la derogación *ex tunc* puede generar algunos inconvenientes, también es cierto que el Derecho ha de orientarse al cumplimiento del “deber ser” de la realidad jurídica. No creo que haya que flexibilizar los requisitos que han de garantizar las normas que afecten materias reservadas a la ley porque no resulte *práctico*. Creo que el Derecho ha de asumir el rol de orientador del cumplimiento de los objetivos del sistema democrático. Una adecuada ingeniería constitucional acorde con los principios

⁸⁹³ La vigencia de la Medida Provisoria es prorrogable, por una única vez y por igual período, si la medida provisoria no tuviere finalizada su votación en las dos Cámaras del Congreso Nacional conforme el art 66.2 y 62.7 de la Constitución de Brasil.

⁸⁹⁴ En este sentido SALAS, J., *Los Decretos-Leyes en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 114.

democráticos de participación de las minorías y publicidad es imprescindible para garantizar sociedades y ordenamientos jurídicos plenamente democráticos.

La lógica democrática es que una norma que no reúna las garantías democráticas de una ley no pueda afectar derechos o situaciones jurídicas que le estén reservadas a la ley. El decreto-ley no convertido en ley no posee esas garantías ergo no puede afectar esas situaciones de manera permanente. Por lo tanto y en virtud de los argumentos expuestos considero que la derogación contemplada en el texto constitucional debe ser *ex tunc*.

Por otra parte, la derogación *ex tunc* reforzará la excepcionalidad de la utilización de la vía del decreto-ley y limitará su uso como método ordinario de producción normativa.

Una vez expuestas las razones que orientan la modificación del texto constitucional propuesta, corresponde esbozar lo que podría ser la futura redacción del inciso 2 del art. 86 CE ya que como mencioné anteriormente, se podría prescindir del inciso 3. El inciso quedaría redactado de la siguiente manera:

“2. El Gobierno deberá presentar los decretos-leyes el mismo día de su promulgación ante las Cortes Generales, convocadas al efecto si no estuvieran reunidas, que habrán de convertirlos en ley en el plazo de los sesenta días siguientes a su promulgación. En caso contrario, los decretos-leyes perderán su vigencia desde la fecha de su promulgación.”

8.2.2 Propuesta de modificación legislativa a partir del texto constitucional vigente

Sin perjuicio de las propuestas expuestas en el apartado anterior, como entiendo que una modificación constitucional es menos probable, intentaré proponer aquí una modificación legislativa que pueda suplir dichas carencias a partir del texto constitucional vigente.

Actualmente, el inciso 3 del art. 86 CE expresamente establece que las Cortes “podrán” tramitar el decreto-ley como proyecto de ley, por lo que el carácter facultativo de esta potestad es insoslayable. Sin embargo, frente a ello pueden adoptarse dos posiciones: la primera, más amplia y permisiva del ejercicio de la extraordinaria función legislativa del poder ejecutivo, coincidente con la actual, es la

que sólo exige la tramitación como ley de los decretos-leyes en determinadas situaciones. En este caso, la regla general sería la no tramitación como proyecto de ley de los decretos-leyes. La otra interpretación posible, y que creo más acorde a la literalidad del texto constitucional, es la que estableciera que estos decretos se tramitarán como proyecto de ley como regla general y quedarán exentos de este procedimiento sólo en casos excepcionales⁸⁹⁵.

Más allá de este debate doctrinal al que nos hemos referido en el apartado anterior, la actual redacción del art. 86 CE permite ambas interpretaciones, y estas pueden reflejarse en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Actualmente el art. 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, incorporado en el Título VI, (“Del control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley”), se encuentra redactado de la siguiente manera:

“Artículo 151

1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.
3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.
4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución.
5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.
6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».”

Conforme puede observarse, el apartado 4 establece que el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea tramitarlo como proyecto de ley por el

⁸⁹⁵ En el mismo sentido, ver: ARAGON REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p. 181 y REBOLLO, Martín, *op. cit.*, p. 33, 58 y 59.

procedimiento de urgencia y, si así fuera, esta decisión será sometida a votación de la Cámara. Como se ha visto en los Capítulos 1.3, 2, 4 y 6 de este trabajo, el hecho de que Parlamento y Gobierno respondan a la misma mayoría política genera una confusión entre sujeto controlado y sujeto controlante que desvirtúa el objetivo del control mismo y lo anula⁸⁹⁶.

La modificación de este artículo del Reglamento del Congreso resulta posible, ya que los términos textuales de la Constitución establecen que el Congreso “podrá” someter los decretos-leyes al procedimiento legislativo de urgencia, por lo que es a él mismo a quien le corresponde decidir en qué casos considera que ha de hacerlo. Por lo tanto, si el poder legislativo y, en concreto, el Congreso, estuviese interesado en cumplir efectivamente con el rol que la Constitución le atribuye en el control de la legislación de urgencia, podría modificar este artículo para adecuarlo a una interpretación más restrictiva de la utilización de esta vía legislativa excepcional.

Otros autores, también preocupados por esta situación, se han manifestado sobre esta cuestión. Rebollo, por ejemplo, entiende que “la posibilidad del apartado 3 del art. 86 CE no debe interpretarse como una opción discrecional del legislador, del Parlamento, sino que, una vez convalidado el decreto-ley debería tramitarse como proyecto de ley salvo en los supuestos en los que fuera clara la vocación provisional de la norma” para “dar cumplimiento al principio democrático de participación que incluye dar voz a las minorías para explicar su posición y, de paso, acentuar la información ciudadana de lo que cada grupo piensa y sus porqués”⁸⁹⁷. Según el autor, la tramitación como proyecto de ley ha de consolidarse como regla para todos los decretos-leyes y la excepción debería estar restringida solamente a aquellos casos en los que la norma se agota con su cumplimiento.

Aragón Reyes, sumándose a la aseveración hecha por Rebollo y desarrollándola, propone seguir entendiendo las vías del inc. 2 y 3 del art. 86 CE como subsidiarias y complementarias, pero introduciendo un cambio en el art. 151.4 RCD para imponer que la convalidación supondrá automáticamente la conversión del decreto-ley en proyecto de ley para tramitarse por el procedimiento de urgencia, salvo

⁸⁹⁶ Lo que viene a derivar en un “autocontrol”. Ver GARCÍA MARTÍNEZ, A., “La Actividad Legislativa el Parlamento como mecanismo de control político”, en: *Revista de las Cortes Generales*, Número 14, 1988, p. 85 y ss. en CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto Ley*, *op. cit.*, p. 256.

⁸⁹⁷ REBOLLO, M., *op. cit.*, p. 33 y ss.

en los casos en los que la Mesa los hubiera calificado de coyunturales⁸⁹⁸. Ello obligaría a que todos los decretos-leyes hubieran de pasar por el trámite de calificación de la Mesa. Como bien explica, también podría dejarse a voluntad de la Cámara que optara por tramitarlo a través del procedimiento ordinario. Coincido con el autor en que, para garantizar la coherencia con el inc. 3 del art. 86 y para solventar el carácter provisional con el que el decreto-ley regula la materia, lo más adecuado sería establecer el procedimiento de urgencia como obligatorio.

Así, una vez convalidado el decreto-ley, este tendría que obligatoriamente atravesar el procedimiento legislativo para transformarse en ley y despojarse de su carácter provisional⁸⁹⁹. Aquellos que no hubieran pasado por tal proceso por haber sido calificados de coyunturales por la Mesa, perderían eficacia cuando la situación coyuntural a la que estaban dirigidos desapareciera.

El citado autor explica que otra opción sería establecer que el decreto-ley ha de tramitarse mediante el procedimiento de urgencia si una minoría cualificada de diputados lo solicita pero, argumenta Aragón Reyes, la automaticidad de la conversión, con las excepciones de los casos de decretos-leyes que regulan cuestiones coyunturales, hará que el control devenga necesario y no facultativo⁹⁰⁰, lo que siempre resultará en una mayor garantía.

Sin embargo, me permito disentir con el citado autor en la referencia a las situaciones “estrictamente coyunturales” a las que hace referencia para que la Mesa califique los decretos-leyes como coyunturales ya que, en mi opinión, puede llevar a confusiones o, nuevamente, a que dicho precepto sea interpretado con excesiva laxitud. Por ello, de conformidad con los cambios propuestos a los arts. 26 de la Ley 50/1997 y 129 de la Ley 39/2015, creo que en ese caso sería mejor hacer referencia a “situaciones de necesidad absoluta que requieran medidas puntuales y sujetas a un plazo determinado”. Si bien es cierto que esto contraría la doctrina del Tribunal Constitucional hasta ahora desarrollada respecto de la provisionalidad de los decretos-leyes, la gravedad que ha alcanzado la aprobación de este tipo de normas justificaría un cambio en su posicionamiento, como explicaré posteriormente.

Por otra parte, si bien es cierto que de este modo se garantizaría una completa intervención de las Cortes Generales (incluyendo al Senado y no sólo al Congreso), lo

⁸⁹⁸ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, op. cit., p.182.

⁸⁹⁹ Recordamos que así lo exigen el art. 77 de la Constitución Italiana y el art. 18 de la Constitución austríaca.

⁹⁰⁰ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, p.181, nota al pie número 58.

que permitiría la posibilidad de presentar e introducir enmiendas y no simplemente ratificar el contenido completo de una norma con votaciones diversas y no sólo una de totalidad⁹⁰¹, el hecho de que sea la Mesa⁹⁰² quien decida la tramitación como proyecto de ley del decreto-ley, vuelve a suponer el riesgo de que dicha elección quede en manos de la mayoría parlamentaria⁹⁰³. Por lo tanto, en mi opinión, la fórmula de Aragón Reyes, anteriormente expuesta, que propone reglamentar la automaticidad de la conversión del decreto-ley en proyecto de ley salvo que la Mesa decida que sólo se refiere a medidas coyunturales, sería conveniente complementarla con la posibilidad de que una minoría cualificada lo solicite. Teniendo en cuenta que la calificación de la Mesa podría permitir que nuevamente se imponga la voluntad del Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sostiene, sin poder romper con los problemas que presenta el parlamentarismo en el Estado de partidos -donde de la lógica de la división de poderes se ha trasladado a la de mayoría-minorías-, es necesario dotar a las minorías de una vía que les permita solicitar de manera vinculante la tramitación como proyecto de ley de un decreto-ley cuyas medidas hayan sido calificadas por la Mesa como de necesidad absoluta.

⁹⁰¹ *Ibid.* p. 184.

⁹⁰² Cabe recordar que la Mesa “es el órgano rector de la Cámara y está compuesta por el Presidente del Congreso, que dirige y coordina su actividad, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Todos ellos son elegidos por el Pleno, como manifestación de la autonomía de la Cámara, en la sesión constitutiva de la misma. Cada diputado vota por un sólo candidato para las Vicepresidencias y otro para las Secretarías, que se eligen simultáneamente. Resultan elegidos, por orden sucesivo, los diputados que logran mayor número de votos hasta cubrir las vacantes. De esta manera se consigue que las minorías obtengan puestos en la Mesa que de otra manera difícilmente lograrían. La práctica ha consolidado los acuerdos previos entre los Grupos parlamentarios acerca de la constitución de la Mesa para lograr el máximo apoyo para la misma.(...)La mayor parte de los actos de la Mesa son de carácter reglado, teniendo una importancia política menor aquéllos en los que más cabida tiene su discrecionalidad. *No obstante, es muy difícil desconocer el matiz político que subyace a buena parte de sus actividades*”. OÑATE, P., “La organización del Congreso de los Diputados”, en: MARTÍNEZ, A. (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 80

⁹⁰³ Si bien como afirma Santaolalla López: “Como órganos de gobierno y dirección, las Mesas tienen un carácter predominantemente institucional, en el sentido de que su comportamiento no debe estar presidido por criterios de partido, sino por consideraciones objetivas y, en la medida de lo posible, imparciales. No constituyen instancias destinadas a reflejar posiciones de partido o grupo, ni a servir de cauce de expresión de los mismos, para lo que ya existen sobrados procedimientos y ocasiones (Junta de Portavoces, intervenciones en sesiones plenarias y de Comisiones, etcétera). De ahí que no sea tan imperativo como en otros casos que sus componentes se distribuyen en forma proporcional entre los distintos grupos parlamentarios, si bien la pertenencia de sus miembros a diversas minorías constituye una garantía para salvaguardar esa dimensión institucional y objetiva 32 . Mal podría mantenerse este carácter si las Mesas fuesen absorbidas por el grupo más numeroso en cada Cámara. Pero la misma finalidad institucional hace innecesario que tengan que estar representados todos los grupos en las Mesas, para evitar que una multiplicación de los primeros se tradujese en una ampliación indefinida del número de sus componentes” (SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español, op. cit.*, p. 194) el carácter político de la conformación de la Mesa no puede ser negado.

Definir qué “minoría” puede solicitar la tramitación como proyecto de ley no es una tarea sencilla. Durante el transcurso de la redacción de este capítulo he barajado distintas posturas. En primer lugar, valoré la posibilidad de asimilar esta minoría a la requerida para presentar un recurso de inconstitucionalidad de conformidad con lo establecido en el art. 162.1, apartado a) CE, esto es, 50 diputados o diputadas. Sin embargo, esta mayoría es requerida para que se realice un control constitucional de la norma en cuestión y no un control político como es el caso del control que realiza el Parlamento sobre los decretos-leyes. No ha de entenderse que esta minoría duda de la constitucionalidad del decreto-ley y por ello solicita la tramitación como proyecto de ley, sino que lo que demanda es, simplemente, la tramitación como proyecto de ley de una norma provisional para poder ejercer un control político adecuado que aumentará la legitimidad democrática del sistema de fuentes. Por lo tanto, no creo que resulte conveniente asociarlo a esta minoría.

Una vez que tuve claro que la definición de esta minoría debía ser entendida en el marco del control político del Parlamento sobre las potestades del Gobierno, sopesé la posibilidad de que fuera conveniente adoptar la minoría requerida en el art. 113 CE para exigir la responsabilidad política del Gobierno, esto es una décima parte de los diputados y diputadas. Teniendo en cuenta la gravedad institucional que dicha solicitud implica creo que los constituyentes establecieron una *minoría agravada* para solicitarla por lo que tampoco creo que esta sea la solución correcta. Finalmente, si se considera que, como mencioné anteriormente, lo único que estará haciendo esta minoría es intentar regular a través de una ley materias que originariamente están reservadas a la ley y por ende a su ámbito de competencia, la opción lógicamente correcta es exigir el mismo número de parlamentarios y parlamentarias que se exige para la iniciativa legislativa de las Cámaras de acuerdo a lo establecido en el art. 87 CE. Por lo tanto, habrá de considerarse que esta minoría legalmente facultada para solicitar de manera vinculante la tramitación como proyecto de ley de un decreto-ley es de 15 diputados o diputadas de acuerdo a lo establecido en el art. 126.1 del Reglamento del Congreso.

De este modo, quedaría garantizada la automaticidad de la conversión en proyectos de ley de los decretos-leyes salvo aquellos que la Mesa haya calificado como de necesidad absoluta y, para contrarrestar el poder de las mayorías, en los casos en los que la Mesa haya calificado como coyuntural un decreto-ley, una minoría de 15 diputados y diputadas también podrá solicitar su tramitación como proyecto de ley.

En ese caso, la redacción del art. 151.4 podría semejarse a la siguiente:

4. Convalidado un decreto-ley, este se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El Real Decreto-Ley no se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia únicamente en aquellos casos en los que la Mesa hubiera calificado las medidas adoptadas en el mismo como de necesidad absoluta y en ellas estuviera determinado el plazo de su vigencia. En este caso, el Presidente preguntará de todas formas si algún Grupo Parlamentario o minoría desea que se tramite como proyecto de ley. Esta minoría deberá contar, al menos con 15 diputados.

Si algún Grupo Parlamentario o una minoría de 15 diputados se pronunciase a favor, el decreto-ley se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Y, para mantener la coherencia del artículo, debería añadirse lo referente la decisión sobre su tramitación como proyecto de ley en el último inciso, art. 151.6 RCD:

6. (Se añade el texto que destaco en itálica en el presente solo a efectos indicativos. La tipografía sería normal en la versión original) El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley *y la decisión sobre su tramitación como proyecto de ley* se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

De este modo, el decreto-ley estaría sometido a un doble control. En primer lugar, por la calificación de la Mesa y la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, salvo que la Mesa lo calificara como de necesidad absoluta con medidas puntuales sometidas a una vigencia determinada. Pero, incluso aunque la Mesa lo calificase así, una minoría de 15 diputados y/o diputadas podría solicitar que se tramitase a través del procedimiento legislativo de urgencia.

Sin perjuicio del razonamiento realizado hasta aquí y si bien creo que este sistema podría funcionar, no veo razones para no simplificar la propuesta y simplemente otorgar a la minoría la posibilidad de que solicite que el decreto-ley se tramite como proyecto de ley, eliminando la calificación de la Mesa. Lo importante para garantizar la legitimidad democrática de estas normas es otorgarles a las minorías el adecuado margen del control. Por lo tanto, si simplemente se les otorga la posibilidad de solicitar la tramitación como proyecto de ley del decreto-ley, dicho

problema quedaría solucionado. Además, creo que esta solución resulta más sencilla y transparente.

Por otra parte, si efectivamente se abriera la posibilidad de modificar el art. 151 RCD, creo que sería conveniente, de acuerdo a lo comentado en el capítulo 2 y siguiendo a Jiménez Campo, suprimir el apartado 5, que permite a la Diputación Permanente tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los decretos-leyes que el Gobierno apruebe durante los períodos entre legislaturas, ya que aquélla sólo puede convalidarlos o derogarlos, pero la tramitación como proyecto de ley es una facultad que sólo pueden ejercer las Cámaras⁹⁰⁴.

Sin perjuicio de las observaciones que seguramente se puedan realizar con posterioridad y sin la intención de creer que esta sea la redacción perfecta para el mismo, me atrevo aquí a proponer una modificación del texto del Reglamento del Congreso de los Diputados para, al menos, aclarar cuáles serían las modificaciones propuestas:

Artículo 151

1. (Permanece igual) El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2, de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. (Permanece igual) Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los debates de totalidad.

3. (Permanece igual) Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

4. Convalidado un decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario o minoría desea que se tramite como proyecto de ley. Esta minoría deberá contar, al menos con 15 diputados.

Si algún Grupo Parlamentario o una minoría de 15 diputados se pronunciase a favor, el decreto-ley se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

5. (Se suprime)

6. (Se añade el texto que destaco en *itálica* en el presente solo a efectos indicativos. La tipografía sería normal en la versión original) El acuerdo de

⁹⁰⁴ Ver JIMÉNEZ CAMPO, J., “Las Diputaciones Permanentes y el Decreto Ley”, *op. cit.*, p. 45 a 54, en el mismo sentido CARMONA CONTRERAS, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *op. cit.*, p. 277 y ss.; ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA, I., “Teoría y Práctica del decreto-ley en el ordenamiento español”, *op. cit.*, p. 165 a 169 y ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.185.

convalidación o derogación de un Real Decreto-ley y *la decisión sobre su tramitación como proyecto de ley* se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

Esta atribución para solicitar la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia por una minoría garantizaría la participación de democrática de estas y no generaría un *obstruccionismo*, ya que el decreto-ley se entendería convalidado, pero se sometería al procedimiento legislativo de urgencia, en el que se podrían evaluar en detalle las medidas allí adoptadas.

Sin perjuicio de las bondades que creo que esta propuesta podría aportar. Hay un problema que no quedaría solucionado: el de la vigencia permanente de decretos-leyes convalidados pero no convertidos en ley en el sistema de fuentes. Cabe recordar que al no estar contemplado constitucionalmente el efecto de la no conversión en ley, los decretos-leyes mantienen su vigencia aunque no hayan sido convertidos en ley. Por lo tanto, aquellos decretos-leyes que han sido convalidados pero que, aun habiendo sido tramitados como proyecto de ley, no se hayan convertido en ley, mantendrían su vigencia.

Con el fin de solventar la ambigüedad de los efectos de los decretos-leyes no convertidos en ley comentada en el apartado anterior, sopesé la posibilidad de incluir en el art. 151 RCD la pérdida de vigencia con efectos retroactivos al momento de la convalidación para aquellos decretos-leyes que, habiendo sido tramitados como proyecto de ley, no hayan sido convertidos en ley en el plazo de 60 días. En el mismo sentido, y para ya evitar de raíz cualquier duda que pudiera surgir, también consideré necesario incorporar la pérdida de vigencia *ex tunc* de los decretos derogados por el Congreso. Así, a través de la definición de la pérdida de vigencia con efecto retroactivo ante la derogación o a la no conversión en ley, se solucionaría el problema de que normas provisionales que no poseen las garantías de la ley, afecten materias reservadas constitucionalmente a la misma.

Si dicha modificación hubiese sido posible, el único caso en el que estas normas provisionales podrían haber afectado materias reservadas a la ley, se hubiera registrado en aquellos casos en los que convalidado un decreto-ley por el Parlamento ningún grupo parlamentario o minoría solicitase su tramitación como proyecto de ley. Pero, en estos casos, se podría haber entendido que si el Parlamento lo ha convalidado y ninguna minoría ha solicitado su tramitación como proyecto de ley, la participación

de éstas ha sido lo suficientemente garantizada como para entender que esa afectación realizada a través del decreto-ley, está democráticamente legitimada.

Sin embargo, y aunque creo que esta inclusión de la pérdida de vigencia de los decretos-leyes no convertidos en ley y los derogados hubiera sido una solución al inconveniente que genera la incorporación de normas provisionales de una legitimidad democrática limitada en el sistema de fuentes de manera permanente, esto no resulta posible ya que el Reglamento del Congreso sólo puede regular el Gobierno interno de la Cámara. Por lo tanto, si bien la modificación propuesta aporta una solución para garantizar la participación de las minorías en el procedimiento de control, no solucionaría el problema de la permanencia de normas provisionales de manera permanente en el sistema de fuentes.

De abrirse la posibilidad de modificación de este artículo del Reglamento hay una cuestión más que debería considerarse. La actual redacción del texto constitucional (art. 86.2 CE), otorga al Congreso la facultad de convalidar o derogar el decreto-ley pero la facultad de tramitarlo como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia es atribuida, a mi modo de ver correctamente, a las Cortes Generales como titulares de la potestad legislativa del Estado. El dilema que surge aquí es por qué solo estaría una minoría de diputados y diputadas habilitada para solicitar la tramitación como proyecto de ley cuando dicha potestad se encuentra otorgada a ambas Cortes, ¿por qué no pueden tener los Senadores la misma potestad? En este sentido, a fin de restablecer el rol de control del Senado y brindar la oportunidad de un control territorial de la norma, creo que sería conveniente añadir la posibilidad de que una minoría de senadores solicite la tramitación como proyecto de ley. A estos efectos y de manera coincidente con lo expresado anteriormente, la minoría necesaria para solicitarlo será la necesaria para presentar una proposición de ley, esto es 25 senadores o senadoras, de acuerdo a lo establecido en los art. 108.1 del Reglamento del Senado.

Esta equiparación en las potestades del Congreso y el Senado para solicitar la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley demandaría la regulación de la comunicación por parte del Congreso al Senado de aquellos decretos-leyes que hayan sido convalidados y la inclusión de un artículo en el Reglamento del Senado que regule la aprobación de la tramitación como proyecto de ley cuando la minoría anteriormente mencionada lo solicite.

8.3 Propuesta de reinterpretación por el Tribunal Constitucional

Corresponde ahora hacer referencia a la tercera modificación que creemos conveniente realizar, pero esta es mucho más amplia e implica un cambio de paradigma en torno al modo en el que el Tribunal Constitucional ha venido entendiendo algunas de las cuestiones que se refieren al decreto-ley.

Sin perjuicio de que las consideraciones que expondré aquí sobre la interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional coinciden con la interpretación restrictiva que entiendo más adecuada del texto constitucional, en lo que se refiere a la potestad legislativa del poder ejecutivo en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, y que se han venido plasmando en todo el trabajo, cabe destacar que estas se encuentran especialmente influidas por la opinión de Aragón Reyes⁹⁰⁵, con quien comparto posición. Además, quién mejor que un hombre que no sólo ha escrito algunas de las principales obras y opiniones sobre los decretos-leyes, sino que ha tenido la oportunidad de formar parte del Tribunal Constitucional y evaluar la constitucionalidad de estas normas, para hacer referencia a ello. Realizadas estas aclaraciones previas corresponde entrar en materia.

En primer lugar, como hemos visto en los Capítulos 2 y 7 de este trabajo, desde la primera oportunidad que tuvo el Tribunal Constitucional para referirse a un decreto-ley, ha adoptado una posición muy laxa, al considerar que es una herramienta para “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” o “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país”⁹⁰⁶, lo que lleva a perder de vista el rigor con que la facultad del poder ejecutivo de aprobar este tipo de normas debe ser entendida⁹⁰⁷. Esta falta de restricción ha permitido que el Tribunal Constitucional no considere que recurrir al decreto-ley haya de ser la *última ratio* a la que acuda el Gobierno para regular determinadas materias, sino casi a considerarla como una herramienta *normal* para el desarrollo de su función

⁹⁰⁵ Especialmente las vertidas en su última obra, anteriormente citada, en la que con una honestidad intelectual impecable también evalúa sus propias y previas consideraciones sobre los decretos-leyes en las sentencias del Tribunal Constitucional.

⁹⁰⁶ STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, párrafo 2.

⁹⁰⁷ Conforme expresa Aragón Reyes esto se debe a la confusión por parte del Tribunal Constitucional de que no nos encontramos frente a una norma excepcional sino que lo que habilita la aprobación de un decreto-ley es la “excepcional” situación. ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, op. cit., p.187.

de dirección del Estado⁹⁰⁸. Por otra parte, a partir de una concepción restrictiva de la potestad del Gobierno de aprobar decretos-leyes, se derivará la imposibilidad de que estas normas puedan incluir innumerables medias y materias que no estén relacionadas entre sí. Nos referimos aquí al ya mencionado caso de los *decretos-leyes ómnibus* a los que se ha hecho referencia en el capítulo 2 de este trabajo, ya que la naturaleza del decreto-ley no es la de la ley y los vigentes controles de constitucionalidad de uno y de otro tampoco son idénticos, por lo tanto, cabe entender este tipo de decretos como inconstitucionales.

Por otra parte, como hemos mencionado en el apartado anterior, uno de los mayores inconvenientes generados por la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido su interpretación sobre la provisionalidad de los decretos-leyes, entendiendo que está ligada a la convalidación por el Congreso, cuando de la literalidad de la norma no se infiere dicha afirmación, sino que resulta ser una característica de su naturaleza que jamás podrá ser modificada. La provisionalidad se encuentra en la esencia del decreto-ley. Esto ha permitido que decretos-leyes convalidados, que no han atravesado el procedimiento legislativo, se incorporen al sistema de fuentes de manera permanente aunque su carácter esencial sea provisional en virtud del modo en el que han sido elaborados, esto es, exclusivamente en el seno del poder ejecutivo y solo aprobados por el Congreso sin la posibilidad de realizar enmiendas.

En lo que se refiere al supuesto de hecho habilitante, el Tribunal Constitucional ha dejado un amplio margen de decisión al Gobierno, lo que tiene sentido al comprender que no es el rol de los órganos jurisdiccionales evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de las medidas adoptadas por los poderes políticos. Entiendo que esta posición, en principio, es correcta. Sin embargo, considero necesario que el Tribunal Constitucional adopte una nueva postura que destaque la responsabilidad con la que el Gobierno ha de hacer uso de esta potestad excepcional exigiéndole, para empezar, que la justificación de la situación que requiere la aprobación de una norma extraordinaria y urgente se realice en la exposición de motivos y no en argumentos vertidos en el debate parlamentario o en el expediente de elaboración gubernamental, como ha aceptado hasta ahora. Tal como he propuesto en el apartado anterior, es necesario que en esta exposición de motivos el Gobierno explique por qué considera

⁹⁰⁸ En este sentido, ha permitido, por ejemplo, que el Gobierno recurra a esta vía cuando podría haber regulado esa materia a través del Reglamento. Ver NUÑEZ LOZANO, M. C., “El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad”, en: *Revista de Administración Pública*, número 162, septiembre-diciembre, 2003.

que se encuentran reunidos todos y cada uno de los requisitos constitucionalmente establecidos para habilitar su dictado, incluida la imposibilidad de adoptar dichas medidas a través del procedimiento legislativo de urgencia. En este sentido, si bien el Tribunal Constitucional ha repetido constantemente que uno de los requisitos para la validez de estas normas excepcionales es que la situación a la que se pretende hacer frente no pueda ser regulada través del procedimiento legislativo de urgencia en virtud del tiempo que ello demandaría (que es lo que en definitiva delimita la urgencia), no ha exigido al Gobierno que justifique en la norma los motivos por los que dicha vía no era pertinente para hacer frente a la situación (o incluso la vía reglamentaria).

Por otra parte, el Tribunal Constitucional no puede juzgar “la extraordinaria y urgente necesidad” simplemente en virtud del la “razonabilidad” de las medidas adoptadas. Al entender que el supuesto de hecho habilitante no se encuentra debidamente acreditado solamente en el caso de que haya arbitrariedad en las medidas adoptadas por el Gobierno, invierte la carga de la prueba. En lugar de ser el Gobierno quien ha de justificar que el presupuesto de hecho habilitante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad existe, son los recurrentes quienes deben probarlo, lo que desvirtúa completamente la intención del texto constitucional.

Conforme expresa Aragón Reyes, y es una opinión que comparto, en el control de los decretos-leyes “debieran darse los pasos sucesivos que la aplicación del principio de proporcionalidad impone: verificación de a) la necesidad de la medida, b) la adecuación de la misma al objetivo que se pretende y c) la ponderación o equilibrio entre la finalidad de la medidas y el sacrificio constitucional que comporta adoptarla”, que en este caso es el ““interés constitucional” (la separación de poderes, o en otras palabras, la ordinaria producción de las leyes)”⁹⁰⁹. Si se realizaran las reformas anteriormente propuestas en referencia al contenido del decreto-ley, según las cuales se deberán especificar los extremos que justifican la adopción de esa medida, la sola exposición de motivos ya resultaría de fundamental ayuda para la interpretación por parte del Tribunal Constitucional de la concurrencia de los requisitos exigidos por la norma fundamental.

Entiendo perfectamente que un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional no puede realizarse de un día para el otro y que ésta ha de estar sustentada en la coherencia de lo dispuesto por el Tribunal en sus anteriores

⁹⁰⁹ ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, op. cit., p.187.

pronunciamientos. Sin embargo, creo que la gravedad de la situación hace necesario que los tres poderes realicen un esfuerzo por devolver la regularidad democrática del sistema de fuentes.

La participación de las minorías en la formación de las leyes está en la base de los Estados democráticos de Derecho, no puede permitirse que a estas alturas un cuarto de las normas con rango de ley no hayan garantizado la participación de aquéllas, es decir que no se hayan visto sometidas al control plural que el Parlamento ofrece

(Congreso y Senado de manera conjunta).

Los cifras son claras, si no hay un cambio en la interpretación que se hace del texto constitucional (o se modifica el mismo), este fenómeno no se detendrá, el número de decretos-leyes aprobados seguirá incrementándose. Modificar la interpretación y la actividad real de los poderes públicos es imposible si no es de la mano del Derecho. A la luz de las cifras y porcentajes observados, claramente el actual sistema de división de poderes, junto con el funcionamiento actual del Estado de partidos y la disciplina partidaria generan un muy débil control sobre los decretos-leyes. Es necesario reforzar los procedimientos de control entre poderes para restaurar el equilibrio perdido.

Sería ingenuo esperar que el poder ejecutivo, de *motu proprio*, dejara de aprobar este tipo de normas que le son tan cómodas, sólo a través de una modificación legislativa. De la jurisprudencia constitucional puede lograrse un reencauzamiento del uso de esta norma excepcional.

CONCLUSIONES

1. El objeto de este trabajo era evaluar si efectivamente se observa un aumento en la aprobación de decretos-leyes, analizar las causas que lo motivan (materias a las que refieren estas normas y si existe alguna relación con la existencia de mayorías parlamentarias) y valorar si la actual configuración del control parlamentario y del Tribunal Constitucional sobre los mismos, puede haber influido de alguna manera en este aumento. Este análisis se aborda no sólo desde una perspectiva teórica sino complementada con un abordaje empírico a través del análisis de los decretos-leyes aprobados entre la I y la X Legislatura. Asimismo, se presta especial atención al control parlamentario de los decretos-leyes, ya que en su actual configuración permite que estas normas se incorporen de manera permanente en el sistema de fuentes, afectando materias que se encuentran reservadas al ámbito de la ley, sin poseer las garantías de las leyes formales y sin garantizar la suficiente participación de las minorías en su procedimiento de control. Este aumento en la aprobación de decretos-leyes se traduce en la actualidad en un debilitamiento de la calidad democrática del sistema de fuentes.

2. Las facultades normativas del poder ejecutivo aparecen en el siglo XIX, pero con mucho mayor énfasis en la época de la primera posguerra, coincidiendo con el nacimiento del Estado social de Derecho. En este nuevo paradigma, el Estado se convierte en el garante de los derechos sociales y el gobierno en el responsable de llevar adelante la dirección política del Estado para alcanzar dichos objetivos. Esta nueva organización generó cambios radicales en la estructuración de las funciones de los distintos poderes del Estado, principalmente extendiendo las del poder ejecutivo, lo que, a su vez, llevó a reforzar las funciones de control del Parlamento. Esta expansión del poder ejecutivo no sólo tuvo lugar en los países con sistema de gobierno parlamentario sino también en aquellos con sistema presidencialista.

3. Esta mutación ideológica sobre el rol del Estado tuvo claras repercusiones en el sistema de fuentes. La normalización de la necesidad de intervención del Estado

para dar respuesta a las necesidades sociales y el rol protagónico otorgado al Gobierno como promotor del bienestar económico y social fueron gestando la paulatina aceptación de la conveniencia de regular las potestades legislativas del poder ejecutivo. Esto se tradujo en el otorgamiento de potestades legislativas al poder ejecutivo a través de la delegación legislativa y/o la facultad de dictar normas con rango de ley cuando por razones de necesidad y urgencia fuese necesario. A fin de salvar la concepción tradicional de la división de poderes en la que era el legislativo el encargado de la función legislativa, se exige en estas funciones excepcionales la aprobación parlamentaria, ya sea de forma anterior o posterior.

4. La potestad legislativa del poder ejecutivo en situaciones de urgencia surgió y se reguló de distinta manera en los distintos países. En el marco europeo, Austria, España, Grecia e Italia ha incorporado en sus textos constitucionales la figura de la legislación de urgencia. En todos los casos se hace referencia a situaciones calificadas de urgentes y en el caso de Austria se requiere que el Parlamento no esté reunido para habilitar su aprobación. En el caso de Austria y España el texto constitucional contempla los límites materiales de esta potestad extraordinaria. En todos los casos, con excepción de España se exige la conversión en ley de los decretos de urgencia. En otros sistemas, como es el caso británico o el francés, no se ha permitido la aprobación de este tipo de decretos si no es con una previa delegación del Parlamento, aunque tampoco esto ha permitido afirmar que esos sistemas garanticen en mejor manera la legitimidad democrática de esas normas y la adecuada participación de las minorías en el procedimiento de control parlamentario.

En las Américas, el caso de Estados Unidos es paradigmático ya que, si bien fue la primera constitución en cristalizar el principio de división de poderes, la facultad del poder ejecutivo de aprobar decretos, a pesar de no estar limitada a situaciones de urgencia, es una de las más cuestionables. Se ha hecho un uso abusivo de esta herramienta con diferentes fines políticos. La utilización de la misma en los últimos meses desde el inicio la presidencia de Donald Trump ha venido a demostrar la necesidad de restringir de manera expresa aquellas potestades legislativas del poder ejecutivo que puedan limitar los derechos de los ciudadanos. Es un modelo que, sin parecerse actualmente al régimen de decretos-leyes españoles, necesita un detallado análisis. Otros sistemas presidencialistas en los que primeramente la potestad del poder ejecutivo de aprobar decretos era muy similar a la del modelo estadounidense

han regulado específicamente el instituto de las normas de urgencia con escaso éxito. Este es el caso de Argentina, Brasil, y Ecuador que, a pesar de las buenas intenciones de los constituyentes, no han logrado limitar la fuerza expansiva de sus presidentes.

5. En España, la figura del decreto-ley data de mucho antes de la Constitución vigente y tiene un origen *de facto*. Los decretos aprobados desde 1868 y 1869 permiten reconocer un precedente de la institución que hoy se recoge en el art. 86 CE, sin embargo, el primer ejemplo material de decreto-ley se encuentra en 1898⁹¹⁰. Y será durante la dictadura de Primo de Rivera cuando se producirá el primer reconocimiento formal por parte del Gobierno de la existencia de un tipo especial de decreto con fuerza de ley mediante la utilización de la expresión “Decreto-ley”⁹¹¹.

Si bien no puede extraerse de los debates parlamentarios las razones que llevaron a los constituyentes a incluir esta potestad excepcional entre las facultades atribuidas al poder ejecutivo en el texto de la Constitución vigente, sí puede destacarse su voluntad de remarcar el carácter excepcional con el que esta potestad debía ser ejercida y la necesidad de limitar la posibilidad del ejecutivo de regular determinados ámbitos.

6. El texto incorporado en la Constitución Española en el art. 86, inspirado en el modelo italiano y el austríaco, permite la aprobación de decretos-leyes sin la previa autorización del Parlamento en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Además, se contemplan específicamente las materias que estas normas no pueden afectar, que se complementan con las materias que implícitamente quedan excluidas en virtud de otras disposiciones constitucionales. Estos decretos-leyes han de ser sometidos a debate y votación del pleno del Congreso de los Diputados, excluyendo de esta función de control al Senado, en el plazo de 30 días.

La defectuosa y ambigua redacción de los inc. 2 y 3 del art. 86 CE y la actual interpretación de la relación que existe entre ellos (que, como han sostenido la doctrina y el Tribunal Constitucional, no es la única posible) ha dado lugar a la existencia de

⁹¹⁰ Año en el que se aprobó el Real Decreto de 3 de marzo de 1898, que suspendía la aplicación de la Ley arancelaria para, en una situación de desabastecimiento hacer posible la entrada de trigo.

⁹¹¹ El Decreto de 15 de septiembre de 1923, se otorgó al Presidente del Directorio Militar la capacidad para proponer al Rey Decretos con fuerza de ley sin ningún tipo de control parlamentario ni límites.

decretos-leyes que, habiendo sido convalidados pero no convertidos en ley, mantienen su vigencia de forma permanente.

Sin perjuicio de las imprecisiones que presenta el texto constitucional (la definición del supuesto de hecho habilitante, la interpretación del término afectar, la delimitación de los límites materiales, la posibilidad de interpretar los apartados 2 y 3 del art. 86 CE de forma alternativa o consecutiva, entre otras cuestiones), resulta claro de su literalidad el ánimo restrictivo con el que fue redactado. La simple lectura del texto deja ver claramente el espíritu de protección del ámbito del poder legislativo y el celo con el que los constituyentes establecieron que sólo *en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad* pudiera el Gobierno aprobar decretos-leyes.

Si bien el texto finalmente incorporado se asemeja a la redacción del art. 77 de la Constitución Italiana, también presenta importantes diferencias. La incorporación en el texto constitucional de las materias a las que estas normas no pueden afectar (inspirada por el modelo austríaco) es una clara mejora respecto del modelo italiano. La falta de conversión obligatoria del decreto-ley en ley en el texto español es, a mi juicio, uno de sus mayores defectos ya que permite que normas de carácter provisional que no han atravesado el procedimiento legislativo se incorporen de manera permanente en el sistema de fuentes.

7. Para llevar a cabo un adecuado análisis de la aprobación de la legislación de urgencia era imprescindible realizar un abordaje empírico sobre la cuestión. Del análisis de los datos obtenidos en la página oficial del Congreso de los Diputados se deduce que desde la apertura de las nuevas Cortes Generales el 22 de Julio de 1979 hasta el final de la X Legislatura se han aprobado 513 decretos-leyes. La media de decretos-leyes aprobados por legislatura es de 51,4 y la media por año es de 13,8. Las Legislaturas en las que más decretos-leyes se aprobaron son la I (73), la VI (85) y la X (76).

En la evolución de la aprobación de decretos-leyes se observan cuatro períodos diferenciados. Uno de progresiva disminución entre 1979 y 1986, lo que resulta entendible si se piensa que puede ser el reflejo de la transición de un régimen dictatorial a uno democrático. A partir de 1986 y hasta 1995 se observa un período de progresivo aumento, que podría ser imputado al ingreso de España en la Unión Europea. Le sigue un período de disminución hasta 2003, año a partir del cual se

observa un claro aumento en la aprobación de este tipo de normas hasta el 2015 que podría estar originado, a partir de 2006, por los inicios de la crisis económica.

8. Uno de los datos más alarmantes que muestra este trabajo es que, a pesar de las variaciones que existen entre legislatura y legislatura, la tendencia estadística muestra que el número de decretos-leyes aprobados a través de los años aumenta progresivamente y que, de mantenerse las condiciones actuales, seguirá creciendo.

Cabe mencionar que, si bien es cierto que en principio todos los decretos-leyes son aprobados por *razones de extraordinaria y urgente necesidad*, hay algunos que responden a causas que pueden ser apreciadas objetivamente con mayor facilidad como urgentes, como es el caso de los desastres naturales. En este trabajo me refiero a ellos como “decretos-leyes de necesidad absoluta”. Realizo esta aclaración porque podría suceder que hubiera cada vez más situaciones de necesidad absoluta que justificaran la aprobación de un mayor número de estas normas excepcionales (lo que resultaría extraño) y fuera esa razón la que estuviera originando el mencionado aumento. Sin embargo, esta tendencia también se observa si se detraen aquellos decretos-leyes aprobados por necesidad absoluta.

9. Sin perjuicio de lo alarmante de los datos anteriormente mencionados, el número de decretos-leyes aprobados, como dato aislado, no resulta suficiente para analizar su impacto en el sistema de fuentes. Para ello es necesario analizarlo en relación al número de normas con rango de ley aprobadas. Los decretos-leyes representan el 23% de las normas con rango de ley aprobadas en el período analizado. Es insostenible que un cuarto de las normas con rango de ley aprobadas carezcan de las garantías constitucionales que ofrece el procedimiento legislativo ordinario y se incorporen de manera permanente en el ordenamiento jurídico.

Más alarmante aun es el hecho de que también existe una tendencia creciente en este porcentaje que representan los decretos-leyes sobre la totalidad de las normas con rango de ley aprobadas. Es decir, que estos tienen cada vez más influencia en el sistema de fuentes y, de mantenerse las condiciones, este porcentaje continuará creciendo. Esta tendencia también se observa, incluso, si se detraen de aquellos

decretos-leyes los que refieren a cuestiones de *necesidad absoluta*. Esto deriva en una paulatina y alarmante degradación de la calidad democrática del sistema de fuentes.

10. Otro dato que creí conveniente analizar es el momento en el que los decretos-leyes son aprobados, ya que esto me permitiría entender si había algún momento de la Legislatura o del año en el que el recurso a esta vía excepcional fuera más usual. Mi primer instinto fue aseverar que tras las elecciones este número aumentaría. Sin embargo, no existen aumentos significativos en la aprobación de decretos-leyes en los años en los que hay elecciones o el año inmediatamente posterior. No obstante ello, sí se observa que el 16,1% de los decretos-leyes son aprobados en diciembre. Los aprobados en diciembre y enero representan el 21% del total. Si se complementa este dato con el hecho de que el 53% de los decretos-leyes se refieren a cuestiones económico-financieras, esto podría indicar que el uso de estos decretos-leyes está fuertemente influenciado por la modificación en la ejecución presupuestaria.

11. Teniendo en cuenta el volumen de decretos-leyes y la variedad de materias a las que estos se refieren, resultaba necesario analizar cuáles eran aquellas materias a las que más referencia hacen. De acuerdo a las seis categorías establecidas en este trabajo, el 18% responden a situaciones de necesidad absoluta, el 13% regulan cuestiones de organización administrativa, el 2% se aprueban en virtud de necesidad de modificación normativa, el 6% se refieren a empleo y el 53% a medidas económico- financieras. Estos valores se refieren al total de los decretos-leyes aprobados en el período comprendido entre la I y la X Legislatura.

Si bien esto da una pauta general de que la mayor parte de ellos se refieren a cuestiones económico-financieras, al desagregar la información se puede analizar el número de decretos-leyes aprobados por materias en cada Legislatura. Esto permite observar si esta proporción se mantiene en todas las legislaturas o, por el contrario, esta proporción varía. Del análisis efectuado se deduce que, si bien a partir de la II Legislatura la materia a la que más se refieren los decretos-leyes es, al igual que en términos generales, la económico-financiera, existen algunas variaciones destacables. En primer lugar, llama la atención el porcentaje que representan los que refieren a cuestiones de organización administrativa en la I legislatura (48%) y la disminución de

éstos y el aumento de los que refieren a medidas económico-financieras en la II Legislatura (54%). Esto puede ser atribuido a las necesidades organizativas tras la transición democrática. Por otra parte, destacan las III, IV, IX y X Legislaturas, en las que el número de decretos-leyes que se refieren a medidas económico-financieras se acerca o supera el 60% del total de decretos-leyes aprobados. Entre ellas destaca la X con el 67% de decretos leyes referentes a estas cuestiones.

12. No es el aumento en la aprobación de decretos-leyes referentes a una sola materia lo que está originando el aumento generalizado de su aprobación sino que este aumento se registra en casi todas las materias. Si bien es cierto que la mayoría de los decretos-leyes se refieren a cuestiones económico-financieras, cabe mencionar que, al analizar la evolución de la aprobación de los decretos-leyes referentes a cada una de estas materias, se observa que existe un aumento progresivo en casi todas ellas. La única excepción es la de aquellos que se refieren a cuestiones de organización administrativa, que presenta un progresivo descenso.

13. En el caso del análisis de la evolución de la aprobación de decretos-leyes referentes a las cuestiones de empleo, se observa que se aprobaron más decretos-leyes sobre esta materia en aquellas Legislaturas en las que se registraron las tasas más altas de paro. Esto se verifica en las Legislaturas V, IX y X. Por lo tanto, se puede afirmar que parece existir una relación entre la problemática social y el número de decretos-leyes que intentan abordar dicha situación. Esto no implica afirmar que la simple relación entre estas situaciones justifique la adopción de la vía excepcional. Simplemente, parece poder confirmarse que sí existe una relación entre la realidad social y el número de decretos-leyes aprobados en la materia.

14. La otra cuestión que era determinante analizar es la relación entre el número de decretos-leyes aprobados que se refieren a cuestiones económico-financieras y la situación económica española. En este sentido, de acuerdo a los datos analizados, la influencia de la situación económica en la aprobación de decretos-leyes parece ser capital. No sólo existe una relación directa entre el PBI *per cápita* español y el número de decretos-leyes referentes a cuestiones económico-financieras

aprobados⁹¹² sino que esta relación también se registra en relación al número total de decretos-leyes aprobados por año, independientemente de la materia a la que se refieran⁹¹³.

Asimismo, la influencia que tiene la situación económica en la aprobación de estas normas excepcionales también se observa en relación al porcentaje que representan los decretos-leyes aprobados sobre la totalidad de las normas con rango de ley. Es decir que cuando la situación económica empeora, el peso relativo que tienen los decretos-leyes en relación al resto de normas con rango de ley aprobadas aumenta⁹¹⁴.

15. En contra de lo sostenido por una parte de la doctrina española, se observa una relación directa entre la aprobación de decretos-leyes y la existencia de mayorías en el Congreso de los Diputados. Cuando el número de escaños del Grupo Parlamentario mayoritario aumenta, el número de decretos-leyes aprobados disminuye. Esta afirmación encuentra dos excepciones, la V y la X Legislatura. En la X Legislatura, a pesar de contar el Gobierno con un número de escaños muy alto en el Congreso de los Diputados (un promedio durante la legislatura de 185,5 escaños), es una de las Legislaturas en la que más decretos-leyes se han aprobado (76). Cabe mencionar que la existencia de una mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno no impide que este último apruebe decretos-leyes que difícilmente cumplen con los requisitos constitucionalmente establecidos y que han sido, en numerosas ocasiones, declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

16. Teniendo en cuenta que la potestad legislativa de aprobar decretos-leyes ha de utilizarse en *situaciones de extraordinaria y urgente necesidad*, resulta imprescindible destacar que el poder ejecutivo tiene otras opciones a su alcance para

⁹¹² En aquellos años en los que el PBI per cápita español aumenta, el número de decretos-leyes referentes a cuestiones económico-financieras aprobados disminuye y viceversa.

⁹¹³ En los años que el PBI per cápita disminuye se observa un aumento generalizado en la aprobación de decretos-leyes (sin tener en cuenta los de absoluta necesidad).

⁹¹⁴ Es necesario aclarar que el PBI español presenta cifras decrecientes en el período analizado en este trabajo lo que, teniendo en cuenta la relación entre PBI y decretos-leyes aprobados mencionada anteriormente, podría estar influyendo en el aumento de la aprobación de decretos-leyes. Las limitaciones del presente trabajo no permiten confirmar dicha hipótesis, pero es una cuestión que ameritaría ser analizado con posterioridad. Asimismo, la relación entre la situación económica y la política legislativa merecería un análisis posterior más profundo que excede el marco de este trabajo.

iniciar el procedimiento legislativo. Por lo tanto, sería posible que el poder ejecutivo hiciese uso de estas facultades para evitar la utilización de los decretos-leyes en aquellas ocasiones en las que no es *imperativamente* necesaria su utilización. Lamentablemente, se observa que la tendencia general del impulso de proyectos de ley es negativa. Está, gradualmente, cayendo en desuso.

Esto indica que existe una clara preferencia del Gobierno por la vía del decreto-ley y un consecuente alejamiento de la vía del procedimiento legislativo. Mientras el número de decretos-leyes aprobados por el Gobierno (que carecen del carácter de publicidad e intervención de la minorías que garantiza el procedimiento legislativo) aumenta, el número de proyectos de ley que impulsa (que sí garantizarían estas características que todas las normas con rango de ley deberían disfrutar), disminuye. Según los datos aquí analizados, si las condiciones se mantuvieran, estas dos tendencias también se mantendrían, deteriorando notablemente la calidad democrática del sistema de fuentes.

Este aumento en la aprobación de decretos-leyes y la disminución de la utilización por parte del Gobierno de la vía de la iniciativa legislativa no sólo se registra en términos absolutos, es decir, en el número de veces que el Gobierno ha hecho uso esta vía, sino que también se observa en términos proporcionales. Porcentualmente, el número de decretos-leyes sobre la totalidad de las normas que impulsa el Gobierno con rango de ley es creciente. Esto indica que la *fuerza expansiva* de las funciones del poder ejecutivo se canalizan cada vez con mayor asiduidad a través de la vía del decreto-ley.

Además, esto nos permite inferir que el Gobierno confía en que el decreto-ley será convalidado por el Parlamento.

17. Por otra parte, si se considera que uno de los requisitos que habilita la aprobación de decretos-leyes es que el tiempo que demoraría la adopción de esas medias a través del procedimiento legislativo resultaría demasiado largo para dar respuesta a esa situación de *extraordinaria y urgente necesidad*, podría pensarse que una de las causas por las que el Gobierno recurre al decreto-leyes la excesiva extensión de los plazos del procedimiento legislativo. Teniendo en cuenta que el procedimiento legislativo ofrece formatos abreviados que acortan los plazos, que pueden ser impulsados por Gobierno, resultaba imprescindible analizar si hace uso de

estas vías o si, por el contrario, ni siquiera lo intenta. De los datos analizados en este trabajo se desprende que el procedimiento de lectura única se utiliza cada vez con menos frecuencia. El de competencia legislativa plena, por el contrario, se utiliza cada vez más. Este aumento ha considerarse natural si se tiene en cuenta que su regulación en el Reglamento del Congreso de los Diputados lo ha convertido, *de facto*, en el procedimiento legislativo ordinario. El otro procedimiento abreviado, considerado el procedimiento abreviado por excelencia, que puede ser impulsado por el Gobierno, es el de urgencia. En este caso, el impulso por parte del Gobierno de este procedimiento (sin tener en cuenta aquellas ocasiones en las que así se tramita en virtud del art. 86.3 CE), es creciente.

18. Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, es necesario destacar que la utilización de los procedimientos legislativos abreviados (sin considerar aquellas ocasiones en las que se utiliza el procedimiento de urgencia para tramitar como proyecto de ley un decreto-ley de acuerdo a lo previsto en el art. 86.3 CE), es decreciente. Es decir que, mientras el número de decretos-leyes aprobados aumenta, la utilización de los procedimientos para agilizar el trámite legislativo, disminuye. Esto indica que no es el tiempo que demora el trámite legislativo lo que obliga al Gobierno a aprobar, cada vez, un mayor número de decretos-leyes. Esto contrasta con lo que la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional ha venido a reconocer como uno de los principales requisitos para entender probado el supuesto de hecho habilitante.

Además, al analizar la totalidad de los procedimientos abreviados utilizados en las Legislaturas que comprenden este análisis en relación al número total de normas impulsadas (sin tener en cuenta aquellos casos en los que la existía delegación plena en comisiones y los casos en los que la urgencia provenía de los dispuesto en el art. 86.3 CE) se observa una leve tendencia a la baja, es decir, que se utilizan menos. Por lo tanto, cada vez un menor porcentaje de normas es tramitado a través de un procedimiento legislativo abreviado en términos generales. Esto también corrobora la afirmación de que el tiempo que demora el trámite legislativo no es una de las razones por las que el aumenta el número de decretos-leyes que se aprueban.

19. Es necesario destacar las particularidades que presenta el comportamiento de los Gobiernos mayoritarios. En primer lugar, mencionar que cuanto más fuerte es el Gobierno en el Parlamento, mayor es el número de proyectos

de ley que impulsa, con la clara excepción de la X Legislatura. Este aumento en la utilización por parte del Gobierno de su iniciativa legislativa en los gobiernos mayoritarios tiene su contrapunto en la disminución de la aprobación de decretos-leyes. Además, el porcentaje que representan los decretos-leyes sobre la totalidad de las normas con rango de ley impulsadas por el Gobierno (sin previa delegación de las Cortes Generales) disminuye en los gobiernos mayoritarios y aumenta en aquellos en los que el número de escaños del grupo mayoritario desciende. Esto demuestra que los gobiernos fuertes *aprovechan* más su iniciativa legislativa y se decantan menos por la vía excepcional del decreto-ley. Los gobiernos débiles, por el contrario, tienden a hacer más uso de esta herramienta excepcional.

Tampoco se observa en los gobiernos con mayorías parlamentarias un aumento de la utilización del procedimiento de lectura única en los proyectos de ley impulsados por el Gobierno. Sin embargo, sí parece existir una correlación entre la utilización de la urgencia en los proyectos de ley y las mayorías parlamentarias⁹¹⁵.

En definitiva, los Gobiernos mayoritarios hacen menos uso de los decretos-leyes (con la excepción de la X Legislatura), más uso de la iniciativa legislativa y más uso de la urgencia que aquellos gobiernos que no poseen mayoría parlamentaria.

20. Por lo general, cuando se hace referencia al uso y abuso del decreto-ley, siempre se tiene en mente al poder ejecutivo como el órgano “culpable” de dicho fenómeno⁹¹⁶. Es cierto que es el ejecutivo quien aprueba estas normas, pero no es menos cierto que la Constitución otorga también al Parlamento y al Tribunal Constitucional la facultad de controlar esta actividad del poder ejecutivo.

El control parlamentario de los decretos-leyes se legitima en la necesidad de que estos decretos atraviesen un control plural en el que los grupos minoritarios puedan opinar sobre esta actividad del poder ejecutivo. La naturaleza de este control es netamente política y se encuentra actualmente atribuida, exclusivamente, al Congreso de los Diputados excluyendo la participación del Senado⁹¹⁷.

⁹¹⁵ Entre las cuatro Legislaturas en las que más se ha recurrido al procedimiento de urgencia) ya sea en términos numéricos, proporcionales al resto de procedimientos utilizados en las normas impulsadas por el gobierno o al resto de procedimientos utilizados para tramitar la totalidad de las normas) siempre se encuentran tres de las Legislaturas en las que existían mayorías parlamentarias absolutas.

⁹¹⁶ También por esta razón el trabajo ha dejado de lado las cuestiones referentes al signo político del gobierno en las distintas legislaturas.

⁹¹⁷ Cabe recordar que en el texto del anteproyecto el control de estas normas estaba atribuido a las Cortes Generales como titulares del poder legislativo del Estado.

El control por el Tribunal Constitucional se fundamenta en la supremacía de la Constitución y su potestad para conocer del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (art. 161 1.a) CE. Su potestad para controlar estas normas está limitada al control de constitucionalidad, sin entrar a valorar las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia, que están reservadas a los órganos estrictamente políticos.

21. El porcentaje de decretos-leyes rechazados por el Parlamento es ínfimo. Por esta razón, parece posible afirmar que el control parlamentario no es, en absoluto, una de las cuestiones que el Gobierno tendrá en cuenta en el momento de optar entre el decreto-ley o la vía legislativa. Sólo en tres ocasiones el Congreso no ha aprobado un decreto-ley aprobado por el Gobierno. La primera vez fue en referencia a un decreto-ley aprobado en el año 1979, con anterioridad a la inauguración de las nuevas Cortes Generales el 22 de Julio de 1979. Durante el período en análisis en este trabajo, esto es, entre la citada fecha y el final de la X Legislatura, en el que se han aprobado 513 decretos-leyes, sólo en una ocasión el Congreso de los Diputados ha rechazado un decreto-ley, lo que representa el 0,19% del total de los sometidos a su consideración⁹¹⁸. La tercera ocasión tuvo lugar este mismo año en relación al derogación del Real Decreto-Ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014⁹¹⁹. En este sentido, si sólo se tuviera en cuenta el resultado del control *por* el Parlamento, podría afirmarse que el control parlamentario es casi nulo. Puede afirmarse entonces que el control parlamentario no se configura como un desincentivo de la aprobación de decretos-leyes, sino por el contrario, garantiza que este será aprobado (o por lo menos hay un 98,8% de posibilidades que

⁹¹⁸ La primera vez frente al Real Decreto Ley 1/1979, de 8 de enero, adoptado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 1979 y la segunda vez con el "acuerdo sobre derogación" del Real Decreto Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modificaban los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco, adoptado por el Pleno del Congreso de los diputados en su sesión del día 9 de febrero de 2006. Ver Capítulo 6 para un análisis más profundo sobre el tema.

⁹¹⁹ Resolución de 16 de marzo de 2017, del Congreso de los Diputados, por la que se ordenó publicar el Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

así sea) y que, además, podrá mantener su vigencia a pesar de no ser tramitado como proyecto de ley.

22. Sin perjuicio de este primer control a través de la convalidación, el Parlamento cuenta con la posibilidad de tramitar estos decretos-leyes como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia, recuperando su función parlamentaria originaria. De los 513 decretos-leyes aprobados en el período en análisis, solo 128 han sido tramitados como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia. Esto es el 24,95% de las veces. Es decir, que sólo en una de cada cuatro oportunidades el Congreso ha considerado que era necesario retomar su potestad legislativa para regular las materias y medidas adoptadas por el Gobierno a través de los decretos-leyes.

Además, que uno de cada cuatro decretos-leyes se tramite como proyecto de ley no quiere decir que efectivamente se vaya a convertir en ley. De hecho, resulta extremadamente alarmante que entre la I y la X Legislatura sólo el 18,7%% de los decretos-leyes aprobados se ha convertido en ley, es decir, ni siquiera dos de cada diez. Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que los decretos-leyes son normas provisionales que pueden mantener su vigencia simplemente con la convalidación parlamentaria, procedimiento que no otorga a estas normas excepcionales las garantías de participación democrática y publicidad que ofrece el procedimiento legislativo.

Lo que empeora la situación es que, además, la tendencia a tramitarlos como proyectos de ley es decreciente. Es decir, que el número de decretos-leyes que se tramitan como proyectos de ley a través del procedimiento de urgencia es cada vez menor. Esto se observa tanto en términos absolutos (numéricamente) como en términos porcentuales respecto de la totalidad de decretos-leyes aprobados en cada Legislatura. Tendencia que, de mantenerse las condiciones, continuará en aumento. Como consecuencia, el número total de decretos-leyes que se convierte en ley también disminuye⁹²⁰.

⁹²⁰ Cabe mencionar que, a pesar de esta disminución en el número de decretos-leyes que el Congreso decide tramitar a través de la vía del art. 86.3 CE y de aquellos que efectivamente se transforman en ley, el porcentaje de los que efectivamente se convierten en ley respecto de los que se tramitan como ley presenta un leve aumento.

23. El texto constitucional expresamente prevé que los decretos-leyes son “*disposiciones legislativas provisionales*”. La doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido en una ocasión que existan casos de *inconstitucionalidad sobrevenida*, por lo que la vigencia de la norma estaría condicionada a la continuidad de la existencia de la *situación de extraordinaria y urgente necesidad* que habilitó su aprobación (STC 60/1986, de 20 de marzo). Así, la provisionalidad no estaría ligada a la convalidación parlamentaria, sino a las circunstancias que dieron origen a la habilitación de su dictado. Sin embargo, la posición consolidada en gran parte de la doctrina y también del Tribunal Constitucional (que, en mi opinión, ha sido una de las mayores inconveniencias generadas por su posicionamiento), ha entendido que la provisionalidad se encuentra exclusivamente ligada a la convalidación por el Congreso, en lugar de entender que la provisionalidad es una característica esencial de los decretos-leyes.

En mi opinión, la provisionalidad a la que refiere el texto constitucional no está ligada en modo alguno a la convalidación de la norma por el Parlamento, los decretos-leyes nacen y mueren con vocación de provisionalidad ya que son redactados íntegramente por el poder ejecutivo sin las garantías democráticas que el procedimiento legislativo proporciona.

24. Se percibe, así, con claridad que el actual sistema de división de poderes, en conjugación con el Estado de partidos y la disciplina partidaria, generan un muy débil control sobre estas normas. La posibilidad de la oposición o los grupos minoritarios de controlar la potestad legislativa del Gobierno de aprobar decretos-leyes es muy limitada y se encuentra limitada por el actual Estado de partidos. En base a ello, las dinámicas entre los distintos poderes se someten a la relación entre mayorías y minorías, quedando en este caso en manos de la mayoría el poder sobre el órgano controlador y el órgano controlado. La única forma de compensar estas dinámicas de mayoría-minoría, en las que un sector se *apropia* de dos poderes, es dotar a las minorías de mecanismos de participación suficientes que le permitan contrarrestar esta duplicidad de poder controlador y poder controlado. Actualmente no existen mecanismos suficientes que permitan a las minorías parlamentarias controlar esta actividad del Gobierno.

25. El Tribunal Constitucional tampoco ha colaborado en limitar el uso de esta facultad extraordinaria por parte del Gobierno con la laxa interpretación que ha hecho de los preceptos constitucionales. De los decretos-leyes aprobados durante el período en análisis se han impugnado 67 decretos leyes, es decir, el 13% de los aprobados. De los 67 impugnados, en 52 ocasiones hubo sentencia y en una ocasión un auto, es decir, en el 79% de los casos el Tribunal Constitucional realizó algún tipo de control. Al finalizar la X Legislatura aún quedaban por resolver 15 recursos de inconstitucionalidad. De las sentencias recaídas, 25 han estimado inconstitucional algún artículo del decreto-ley sometido a consideración y sólo una ha declarado la inconstitucionalidad sobre la totalidad del decreto ley. Es decir que, sobre los decretos sometidos a control de constitucionalidad, sólo el 1,49% ha sido declarado inconstitucional íntegramente y en el 37% de los casos algún artículo ha sido anulado por inconstitucional.

De las 26 sentencias estimatorias, en la mitad de ellas la nulidad se justificó en razones ajenas a los requisitos constitucionalmente establecidos para la aprobación de los decretos leyes. De las 12 ocasiones en las que el Tribunal Constitucional declaró la nulidad de algún artículo de un decreto-ley sometido a su consideración, en 3 ocasiones fue porque ellos regulaban materias prohibidas (25%) y las otras 9 (75%) por no encontrarse reunidos los requisitos del supuesto de hecho habilitante.

Estos datos indican que, si bien el control del Tribunal Constitucional es imprescindible, por el escaso volumen que representan los decretos-leyes que llegan a su consideración, no puede esperarse que con la sola restricción de su posicionamiento frente a estas normas de urgencia, el Gobierno disminuya su tendencia a aprobarlos.

26. No puede aseverarse que el aumento en la aprobación de decretos-leyes esté directamente relacionado con la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a los decretos-leyes. Sin embargo, su laxo posicionamiento en torno a los requisitos que habilitan su dictado, tampoco ha ayudado a restringirlo, por el contrario, lo ha habilitado.

Desde la primera oportunidad que el Tribunal Constitucional tuvo para pronunciarse sobre los requisitos que justifican la aprobación de un decreto-ley, ha

dejado un amplio margen de acción a los poderes políticos. Ha adoptado una posición muy laxa en torno a esta herramienta excepcional, considerándolo una herramienta para “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” o pertinente “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, párrafo 2), lo que desvirtúa la rigurosidad con la que la literalidad del texto constitucional regula esta potestad extraordinaria del Gobierno.

Por otra parte, al entender que el supuesto de hecho habilitante no se encuentra probado sólo en aquellos casos en los que hay arbitrariedad, ha vaciado de contenido el supuesto de hecho habilitante de “*extraordinaria y urgente necesidad*” exigido por la Constitución. Además, ha invertido la carga de la prueba. En lugar de ser el Gobierno quien ha de justificar la situación de extraordinaria y urgente necesidad, serán los recurrentes quienes deban probarlo, lo que desvirtúa completamente la intención del texto constitucional.

Otra de las cuestiones a través de las cuales el Tribunal Constitucional ha facilitado indirectamente la aprobación de decretos-leyes es la admisión de que el Gobierno no incluya ni explicita las razones que le obligan a aprobar el decreto-ley en la exposición de motivos del mismo, sino que éstas se pueden deducir y extraer de los debates parlamentarios y demás tramitaciones que se encuentren en el expediente para justificarlo. Del mismo modo, si bien ha repetido constantemente que uno de los requisitos para la validez de estas normas excepcionales es que la situación a la que se pretende hacer frente no pueda ser regulada través del procedimiento legislativo de urgencia en virtud del tiempo que ello demandaría, no ha exigido al Gobierno que justifique los motivos por los que la única vía para hacer frente a la situación era el decreto-ley. Como he mencionado anteriormente, si bien es difícil probar que la interpretación del Tribunal Constitucional ha provocado directamente un aumento en la aprobación de decretos-leyes, sí parece poder afirmarse que facilita la aprobación al flexibilizar los requisitos constitucionalmente establecidos.

Además, si bien ha habido algunos casos en los que el Tribunal ha adoptado una postura un tanto más restrictiva, sobre todo a partir de 2007, no puede afirmarse que exista una tendencia clara y permanente de restringir los límites con los que interpreta la facultad del gobierno de aprobar decretos-leyes. De hecho, ello tampoco ha demostrado tener un efecto disuasorio en la aprobación de este tipo de normas por parte del Gobierno.

27. Resulta imprescindible disminuir la aprobación constante y creciente de este tipo de normas ya que está afectando de manera directa la legitimidad democrática del sistema de fuentes. Esta aseveración no es caprichosa ni se hace sobre la base de una anticuada visión de la división de poderes. Los decretos-leyes son, según el texto constitucional, normas de naturaleza provisional ya que no cuentan con las garantías que otorga el procedimiento legislativo. Sin embargo, estas normas excepcionales son aprobadas y se integran en el sistema de fuentes regulando distintas materias reservadas al ámbito de la ley de manera permanente y sin haber pasado por el procedimiento legislativo que garantiza la participación de las minorías, la publicidad y el correspondiente debate público que estas normas ameritan. Para lograr una disminución de la aprobación de los decretos-leyes es necesario un esfuerzo combinado y coordinado del poder ejecutivo, el legislativo y el Tribunal Constitucional. Sin ánimo de creer que son soluciones perfectas, se formulan en el presente trabajo propuestas tendientes a limitar la aprobación de decretos-leyes dirigidas a poder ejecutivo, al legislativo y al Tribunal Constitucional.

28. Es difícil lograr que el poder ejecutivo se auto limite en la utilización de esta vía legislativa. Sin embargo, el exigir que establezca expresamente en la norma los requisitos que se requiere para su aprobación, esto es: a) la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica la adopción de las medidas allí contempladas, b) las razones que impiden la tramitación de la norma a través de otra vía legislativa, c) la o las materias a las que se refiere/n la o las medidas adoptadas, d) la congruencia de estas medidas con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha de ser afrontada y, d) el plazo de vigencia de las misma, podría desincentivar la elección de esta vía excepcional. Además aportaría más información para el ejercicio del control tanto del Parlamento como del Tribunal Constitucional, en el caso en que fuese sometido a su consideración. Este requerimiento se podría añadir en el inciso 11 del artículo 26 de la Ley 50/1997, que se refiere al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos y en el inciso 1 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre Principios de buena regulación.

29. Es imprescindible reforzar el control parlamentario de los decretos-leyes y garantizar que las normas que se incorporan en el sistema de fuentes con rango

de ley gozan de todas las garantías del procedimiento legislativo. Para lograrlo, sería conveniente una modificación constitucional del art. 86 CE que estableciera la conversión en ley obligatoria de los decretos-leyes⁹²¹ y eliminase la posibilidad de que existan decretos-leyes convalidados pero no convertidos en ley. Esto demandaría la modificación del inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Española y la supresión del inc. 3. Además, para evitar que una norma excepcional que no cuenta con las garantías del procedimiento legislativo pueda modificar de manera permanente situaciones reservadas a la ley, es necesario establecer en el texto Constitucional que los efectos de la no conversión en ley de un decreto ley sean *ex tunc*, al igual que en el modelo italiano. Esto garantizaría la participación de las minorías en el procedimiento de control y evitaría que normas provisionales que no cuentan con las garantías del procedimiento legislativo se incorporen en el sistema de fuentes de manera permanente, afectando derechos reservados constitucionalmente a la ley.

30. Teniendo en cuenta que una modificación del texto constitucional es poco probable, han de buscarse opciones alternativas de más simple implementación. En este sentido, en la redacción actual del art. 86.3 CE se establece que las Cortes *podrán* tramitarlo como proyecto de ley. Por esta razón, creo conveniente modificar el texto del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 151) para establecer que, una vez convalidado el decreto-ley el Presidente del Congreso habrá de preguntar si algún Grupo Parlamentario o minoría desea tramitarlo como proyecto de ley. Teniendo en cuenta que lo que esta minoría solicita es simplemente la tramitación como proyecto de ley de una norma provisional que afecta materias que, en principio, le están reservadas a su ámbito de competencia, es posible asimilar dicha minoría al número de diputados y diputadas necesarios para ejercer la iniciativa legislativa (art. 87 CE), esto es 15 diputado/as de conformidad con lo dispuesto en el art. 126.1.1 del Reglamento del Congreso.

Otra opción valorada fue la de establecer que como regla general, que todos los decretos-leyes convalidados se tramiten como proyecto de ley y sólo aquellos que se sean calificados por la Mesa como de necesidad absoluta y tengan una fecha de vigencia determinada puedan mantener su vigencia sin atravesar el procedimiento legislativo. Así, la convalidación supondría automáticamente la conversión del

⁹²¹ Recordamos que así lo exigen el art. 77 de la Constitución italiana, el art. 44 de la Constitución griega y el art. 18 de la Constitución austríaca.

decreto-ley en proyecto de ley para tramitarse por el procedimiento de urgencia, salvo en los casos en los que la Mesa entienda que se trata de un decreto-ley que se debe a una “situación de necesidad absoluta que requiere medidas puntuales y sujetas a un plazo determinado”. Pero, para que la decisión sobre la calificación del decreto-ley como coyuntural y, por ende, su tramitación como proyecto de ley no quede exclusivamente en manos de la Mesa y quede garantizado el control de las minorías sobre estas normas, sería conveniente otorgar la posibilidad de solicitar su tramitación como proyecto de ley, también, a la mencionada minoría aun cuando la Mesa lo haya calificado como coyuntural. Sin embargo, la primer opción parece más sencilla y garantiza la adecuada participación de las minorías en el procedimiento de control.

La modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados propuesta no solucionaría el problema de la permanencia de los decretos-leyes de manera indefinida en el ordenamiento jurídico y su afectación a materias reservadas a la ley. Si bien parecía que ello podría haber sido remediado a través de la regulación de la pérdida de vigencia con efectos retroactivos al momento de la aprobación en el caso de no convalidación, y retroactivos al momento de convalidación, en el caso de los decretos-leyes convalidados pero finalmente no convertidos en ley, es una modificación que no puede ser efectuada en el Reglamentos del Congreso de los Diputados ya que este debe limitarse a regular el gobierno de las Cámara.

Considerando que el texto constitucional establece que son *las Cortes Generales* las que podrán tramitarlo como proyecto de ley es necesario brindarle, también al Senado, la posibilidad de solicitarlo. Por lo tanto, y siguiendo el criterio anteriormente mencionado, en este caso sería necesaria una minoría de 25 senadores o senadoras, de acuerdo a lo establecido en los art. 108.1 del Reglamento del Senado.

Aprovechando la modificación del Reglamento del Congreso también sería conveniente suprimir el apartado 5 art. 151 RCD que permite a la Diputación Permanente tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los decretos-leyes que el Gobierno apruebe durante los períodos entre legislaturas ya que ésta sólo puede convalidarlo o derogarlo pero la tramitación como proyecto de ley sólo es una facultad que pueden ejercer las Cámaras.

31. Es imprescindible que el Tribunal Constitucional adopte una posición restrictiva en lo que se refiere a la potestad legislativa del poder ejecutivo, que le exija

argumentos que prueben la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que es la única vía legislativa posible para hacer frente a esa situación en el tiempo necesario y que revierta su posicionamiento sobre la provisionalidad de los decretos-leyes, entendiendo que estos son normas esencialmente provisionales que sólo podrán ser liberadas de dicha naturaleza cuando sean convertidas en ley. Entiendo perfectamente que un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional no puede realizarse de un día para el otro y que ha de estar sustentada en la coherencia de lo dispuesto por el Tribunal en sus anteriores pronunciamientos. Sin embargo, creo que la gravedad de la situación requiere que los tres poderes realicen un esfuerzo por devolver la regularidad democrática al sistema de fuentes.

32. Sin ánimo de ser alarmista, puedo afirmar que la situación de la aprobación de decretos-leyes es crítica. Es un fenómeno que está socavando silenciosamente las bases del sistema democrático. Existe un aumento generalizado en la aprobación de decretos-leyes. Actualmente el Gobierno aprueba un cuarto de las normas con rango de ley sin proveer las garantías del procedimiento legislativo en su tramitación ni la participación de las minorías en su procedimiento de control. Estas normas se aprueban por una simple convalidación en el Congreso de los Diputados y mantienen su vigencia de manera permanente, afectando derechos constitucionalmente atribuidos al ámbito de la ley. Esta situación continuará empeorando si no se toman las medidas adecuadas. No puede esperarse que el Gobierno por simple *conciencia democrática* deje de aprobar decretos-leyes. Sin un esfuerzo compartido de todos los poderes del Estado, será muy difícil devolver legitimidad democrática plena al sistema de fuentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W.; FORSTHOFF E. y DOHERING K., *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.
- ACKERMAN, B., *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, México D.F, 2007.
- AGUILÓ LUCIÀ, L., “El Parlamento en el umbral del siglo XXI”, en: *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número 4 extraordinario, 1997.
- AJA FERNÁNDEZ, E., “Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias”, en: *Parlamento y sociedad civil*, Universitat de Barcelona, 1980.
- ALEGRE ÁVILA, J. M., “La viabilidad constitucional del decreto-ley en materia tributaria y la regulación del derecho de propiedad”, en: *Revista de Administración Pública*, Número 105, 1984.
- ALESI, R., *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1949.
- ALVAREZ GENDÍN, S., *Tratado general de Derecho administrativo*, I, Bosch, Barcelona, 1958.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución Española*, EDERSA, Madrid, 1978.
- ANESCLAR, L.E., *La medida provisoria en la Constitución Brasileña: potestad legislativa del poder ejecutivo*, Universidad de Granada, 2005.
- EQUITY FOR CHILDREN, *Approaches to Equity Report*, The New School Nueva York, 2013.
- ARAGÓN REYES, M., “El control parlamentario como control político”, en: *Revista de Derecho Político*, Número 23, 1986.

- “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 6, número 17, 1986.
- “La iniciativa legislativa”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986.
- "La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales", en: GARRONERA MORALES, A. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, Madrid, 1990.
- *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- *Constitución y Control del Poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1995.
- “Información parlamentaria y función de control”, en: VV.AA., *Instrumentos de Información de las Cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- “Parlamentarismo y Antiparlamentarismo en el Primer tercio del Siglo XX: La proyección actual de aquella polémica”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Número 93, julio-septiembre, 1996.
- “Sistema Parlamentario, sistema Presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comprado”, en: VV.AA. *Parlamento y control del ejecutivo, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- *Constitución, democracia y control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, en: ARAGÓN REYES, M.; GÓMEZ MONTORO, A. J. (coord.); *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- “Democracia y Parlamento”, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, número 37, 2008.

- *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

- ARISTÓTELES, *Política*, Ed. Porrúa Hermanos, México, 1991.

- ASENSI SABATER, J., “El futuro de las funciones del Parlamento”; en VV.AA., *El Parlamento del Siglo XXI - VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002.

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y Práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español”, en: *Revista de Administración Pública*, Número 106, enero-abril, 1985.

- “Artículo 86; Decreto-Ley”, en: AA.VV, ALZAGA, O. (Director), *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Vol. II, Edersa, Madrid, 1985.

- BADENI, G., “Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente”, en: *La Ley*, julio, 2006.

- “Los decretos de Necesidad y Urgencia”, *El Derecho*, 27 de Julio de 1990, Buenos Aires, 1990.

- BALLADOKE PAIXIERI, G., *Diritto costituzionale. Secondo la nuova Costituzione*, Giuffrè, Milán. 1949.

- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho*, II, Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos, Tecnos, Madrid, 1992.

- BALBÍN, C., *Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgencia*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2004.

- “El control de los Actos Políticos”, en: *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

- BALDASSARE, A.; SALVI, F., “La decretazione d'urgenza”, en: *Democrazia e diritto*, 1981.

- BARTOLE S., “Elasticità dei principi e verifiche di fatto sulla loro applicazione”, en: *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1983.
- BECET, J. M., “La pratique des ordonnances de l’article 38”, en: *Le revue administrative*, número 126, 1968.
- BERTHELEMY, H., *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 13o Edición, Rousseau et Cie, Paris, 1933.
- BIDART CAMPOS, G., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Derecho Constitucional de la Libertad*, Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1992.
- *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1997, 2º Reimpresión.
- BIELSA, R., *El Estado de Necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1957.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965.
- BLANCO VALDES, R., *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- BOBBIO, N., *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- BONACHELA, M., “Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu”, en: RAMÍREZ, M., *El control parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas (el proceso constitucional español) - Edición de Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional) -*, Editorial Labor, Madrid. 1978.
- BRANUM, T. L., “President or King - The Use and abuse of executive Orders in Modern-Day America”, en: *Journal of Legislation*, Volume 28, Issue I, Article I.
- BUHLER O., *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919. Texto completo y comentarios, historia y juicio crítico*, Labor, Barcelona, 1931.

- BURDEAU, G., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie General de Droit et Jurisprudence, Paris, 1974.
- BUSTOS GISBERT, R., *La responsabilidad Política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Editorial Colex, Madrid, 2001.
- CAMMEO, V., “Della manifestazione della volontà dello stato nel campo del diritto amministrativo”, en: VVAA, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milán, 1901.
- CARLASSARE, “Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista della legge no 400 del 1988 a confronto con principio di legalità”, en: *Giurisprudenza Costituzionale*, II, 1988.
- CARMONA CONTRERAS, A. M., *La Configuración Constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
 - “Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Número 96, abril-junio, 1997.
 - “Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto-Ley. Análisis Crítico”, en: PAU I VALL, Francesc (coord.); *Parlamento y Control del Gobierno*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1998.
 - “El decreto ley en tiempos de crisis”, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, Número 47, 2013.
- CARMONA CUENCA, E., *El Estado Social de Derecho en la Constitución*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.
- CASTRO E CAMARGO, M. A., *Decretos-Leyes y jurisdicción constitucional. Estudios comparados*, (Tesis) Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011.
- CAYUSO, S., “Los Decretos de Necesidad y Urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional”, en: *La Ley*, 2005-D-961, 2005.
- CELOTTO, A., “Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)”, en: *Revista de la Facultad de Derecho*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Número 55, 2002.

- CERETTI, P., *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1948.
- CHANDERNAGOR, A., *Un parlement pour quoi faire*, Gallimard, Paris, 1967.
- CHELI, E.; CARETTI, P., “El Proceso Legislativo en Italia”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, Número 16, enero-abril, 1986.
- CHIMENTI, C., *Il Controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Giuffré, Milán, 1974.
- CHU, V. S. y GARVEY, T., “Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation”, en: *Congressional Research Service*, 2014.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. L., “Teoría y Práctica del Bicameralismo en la Constitución Española”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 4, Número 10, Enero-Abril, 1984.
- CICERÓN, *La República*, Ediciones del Valle de México, México, 1993.
- COLAO, F., “Decreto-legge nella esperienza dello stato liberale”, en *Democrazia e Diritto*, número1-2, 1981.
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, EUDEBA, Buenos Aires, 1988.
- CONTRUBIS, J., “Report for Congress: executive order and Proclamations”, en: *Congressional Research Service*, 1995.
- COTTERET, J. M., *Le pouvoir législatif en France*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, París, 1962.
- CRICK, B., *The reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1968.
- CROSA, E., *Corso di diritto costituzionale*, Parte II, Edizione litográfica, Torino, 1950.
- CRUZ VILALÓN, P., “¿Reserva de Constitución? Comentario al FJ 4 de la STC 76/83, de 5 de agosto, sobre la LOPA”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Número 9, 1983.

- CRUZ VILLALÓN, P., “Tres sentencias sobre el Decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 111/1983)”, en AAVV, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985.
- DAVIS, K. G., *Administrative Law*, West Publishing Company, St. Paul, 1951.
- DE CASTRO, F., *Derecho civil de España*, I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional español*, III, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1994.
- DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *Régimen constitucional español*, tomo II, Labor, Barcelona, 1982.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, M. A., *El gobierno por decreto*, Pamplona, 1997.
 - “Revolución de 1868, “Gobierno por Decreto y Orígenes de la Convalidación Parlamentaria de los Decretos-Leyes””, en: *Revista de Derecho Político*, Número 55-56, 2002.
 - “Crisis Económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular los decretos-leyes nacionales y autonómicos”, en: *Estudios de Deusto*, Volumen 61/2, Bilbao, julio-diciembre, 2013.
- DE LA ROQUE, P. M., “L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960”, en *Mélanges Offerts À Jacques Maury*, Dalloz & Sirey, Paris, 1961.
- DE OTTO, I., “Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo -Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 1987.
- DESOTO J., “La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958”, en: *Revis de Droit Public*, 1959.
- DE VEGA GARCÍA, P., “El Principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Número 43, Enero-Febrero 1985.

- DE VERGOTTINI, G., “La forma de gobierno de oposición garantizada”, en: *Revista de estudios políticos*, 1979.
 - *Derecho Constitucional Comparado*, Traducción por Lucas Verdú, Pablo, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1983.
 - “La función de control en los parlamentos de fin de siglo” (traducción de Pablo Lucas Murillo de la Cueva); en: *VVAA Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- DEBBASCH, C., “Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution”, en : *La Semaine Juridique*, 1962, Doctrine 1701.
- DI CIÓLO V., *Questioni in tema di Decreto-leggi*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1970.
- DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, A., “Gobierno de la Crisis. Uso y abuso del Decreto-ley”, en: *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Número 24, 2011.
- DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid, 1966.
- DIEZ, M., *Derecho Administrativo*, 2º ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1975.
- DUGUIT, L., *Derecho Constitucional*, Francisco Beltrán, Madrid, 1926.
 - *La separación de Poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Comentario al art. 86 CE”, en: CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVI FERRER M. (dir.), PÉREZ MANZANO, M.; BORRAJO INISTEA, I. (coordinadores), *Comentarios a la Constitución española XXX Aniversario*; Fundación Wolter Kluwer España, Madrid, 2008.
- DUVERGER, M., *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Presses Universitaires de France, Vendôme, 1955.
 - *La V République*, París, 1960

- “Influencia de los sistemas Electorales en la vida política”; en: BATLLE, Albert (Recop.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ed. Planeta, Barcelona, 2014.
- EISENMANN, C., “La pensée constitutionnelle de Montesquieu”, en: *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l'Esprit des Lois, 1748- 1948*, Paris, 1952.
- “L’esprit de lois y le séparation de pouvoirs”, en: *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, L. R. Sirey, 1933.
- EKMEKDJIAN, M. A., *Manual de la Constitución Argentina*, 4º edición actualizada, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1999.
- EKMEKDJIAN, M. A. y FERREYRA, R. G., *La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático*, Ediciones Depalma, 2000.
- ELY, J. H., *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980.
- ESCRIBANO, F., “La disciplina Constitucional de la Prorroga de presupuesto”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Número 50, 1997.
- ESIMNA, A., “Competitividad y economía del bienestar”, en: *Hacienda Pública Española*, I, 1995.
- ESPÓSITO, C., “Decreto-legge”, en: *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962.
- FERNANDEZ DE TROCÓNIZ, M., “Los Decretos-leyes en la Constitución”, en: *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. col. tomo II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R., RUBIO LLORENTE F., SOLÉ TURA, J., “El futuro de la Institución Parlamentaria”; GARRORENA MORALES, A. (ed. lit.); *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado Social”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 23, número 69, septiembre-diciembre, 2003.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento*, Editorial Colex (1º Edición), Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, T., *Estado y Constitución*, Espasa-Calpe, Madrid, 1975.
- FERRARI, G., *Formula e natura dell’attuale decretazione con valore legislativo*, Giuffrè, Milán, 1948.
- *Gli Organo Ausiliari*, Giuffrè, Milán, 1956.
- FIGUEIREDO, M., “Reflexiones respecto de la medida provisional en la Constitución”, en: *Cuestiones Constitucionales*, número 9, 2003.
- FIORINI, B., *Derecho Administrativo*, Tomo I, 2º ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976.
- FODERADO S., *Manuale di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1977.
- FORTI I., “Il Controlli dell’amministrazione comunale”, en: *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società Editrice Libreria, 1914.
- FRAGA IRIBARNE, M., *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, S.I.P.S., 1959.
- FRIEDMAN, L. M., *A history of American law*, Simon and Schuster, New York, 2005.
- GALEOTTI, S., “Controlli Costituzionali”, en: *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, 1956.
- GALIANA SAURA, A., “La actividad legislativa en el Estado Social de Derecho”, en: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, número. 2, 1999.

- GALLEGO ANABITARTE, A., *Ley y reglamento en el Derecho Público occidental*, IEA, Madrid, 1971.
- GARCÍA CUADRADO, A. M., *Derecho, Estado y Constitución el estatuto científico y otros temas fundamentales de derecho constitucional*, Editorial Ecu, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, 4. ed. del tomo I, Civitas, Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa del Gobierno”, en: *Cuadernos y debates*, Madrid, 2000.
 - “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, en: *Cuadernos de Derecho Público*, número 18, enero-abril, 2003.
 - “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación, Fases y Tipos”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, número 16, 2005.
 - *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
 - *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2010.
 - “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, en: *Teoría y realidad constitucional*, número 36, 2015.
- GARCÍA GUERRERO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- GARCÍA HERRERA, M.A., “Mayoría, minoría y control parlamentario”; en: VVAA, *Problemas actuales del control Parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- GARCÍA MACHO, R., “Problemática de la división de poderes en la Actualidad”, en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 53, septiembre-octubre, 1986.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.A., *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

- GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento Español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
 - “Mitos y realidades del parlamentarismo”, en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 9, 1991.
 - “El Parlamento en la era global”, en: *Cuadernos de Derecho Público*, número 1, 1997.
 - GARCÍA MORILLO, J.; MONTERO, J.R., *El Control Parlamentario*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.
 - GARCÍA OVIEDO, C. y MARTÍNEZ USEROS, E., *Derecho administrativo*, 7.a ed., I, E.I.S.A., Madrid, 1959.
 - GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1950.
 - *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.
 - “La división de poderes y su control jurisdiccional”, en: *Revista de Derecho Político*, números 18-19, verano-otoño, 1983.
 - *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
 - “El crecimiento de la complejidad estatal”, *Transformaciones del Estado Contemporáneo. Obras Completas*, Tomo II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- GARCÍA ROCA, J., “El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución”, en: AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- “Del Principio de División de poderes”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 108, Madrid, 2000.
 - *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2014.

- GARCÍA, A., *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- GARGARELLA, R., “La revisión judicial y la difícil relación democracia-derechos”, en: *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- GARRIDO FALLA, F., “Comentario al artículo 86”, en: *Comentarios a la Constitución*, 2. ed., Civitas, Madrid, 1985.
- GAUDEMET, “Les pouvoirs de trissé en Angleterre”, en: *Revue du Droit Public*, 1946.
- GELLI, M.A., “Los decretos de necesidad y urgencia luego de la Reforma constitucional de 1994”, en: *Jurisprudencia Argentina*, 1996.
 - *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, Segunda Edición Ampliada y Actualizada, *La Ley*, Buenos Aires, 2004.
 - “Presidencialismo, delegación y controles en la República Argentina”, en: *La Ley*, 2005-B, 977, Buenos Aires, 2005.
- GIANNINI, M. S., “Recensione a Salvi”, en: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958.
- GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2002.
- GIL DOMÍNGUEZ, A., “Potestades legislativas del Poder Ejecutivo: en búsqueda de una interpretación constitucional”, en: *La Ley*, Buenos Aires, 1996, 1996-D-1651.
- GÓMEZ ACEBO, R., “El Ejercicio de la Función Legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos Leyes”, en: *Revista de Estudios Políticos*, Número 60, 1951.
- GOMEZ LUGO, Yolanda; “La tramitación legislativa en lectura única”, en: *Revista para el Análisis del Derecho*, número 4, 2007.
 - “La Urgencia en el *iter legis*: Una técnica de agilización procedimental a suposición del gobierno”, en: *Revista de Derecho Político*, Número 71-72, enero –agosto, 2008.

- “Los Procedimientos Especiales en las Cortes Generales”, en: *Congreso de los Diputados-Series Monografías*, número 78, Madrid, 2008.
- “Decreto Ley versus Ley Parlamentaria: Notas sobre el uso de la Legislación de Urgencia”, en: *Revista en Cultura de la Legalidad* (Eunomia), número 4, marzo-agosto, 2013.
- “El recurso sistemático al Decreto-Ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de Julio”, en: *Revista en Cultura de la Legalidad* (Eunomia), número 11, octubre 2016 - marzo 2017.
- GONZÁLEZ CALDERÓN, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Kraft, Buenos Aires, 1960.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona, 1980.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M. I., “El CEDH como parte del Derecho Constitucional Europeo”; en: QUERALT JIMENEZ, A. (Coord.), *El Tribunal de Estrasburgo en el Espacio Judicial Europeo*, Thomson Reuters, Navarra, 2013.
- GONZÁLEZ, J., *Manual de la Constitución Argentina*, Ed. Estrada, Buenos Aires, 1980.
- GURVITCH, G. L., *Idée du Droit Social*, Paris, Recueil Sirey, 1932.
- HÄBERLE, P., *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2001.
- *Pluralismo y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2008.
- HABERMAS, J., “Hannah Arendt’s communications concept of power”, en: *Social Research*, Vol.44 (1), 1977.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. and BEEMAN, R. R., *The Federalist papers*, Penguin Books, Nueva York, 2012.
- HAMON, F.; WIENER, C., *La loi sous surveillance*, Odile Jacob, 1999.

- HARIOU, M., *Précis de Droit Administratif et Droit Public General*, Sirey, Paris, 1903.
- HART, H., “Positivism and the separation of law and morals”, en: *Harvard Law Review*, vol. 71, Número 4, 1958.
- HELLER. H., *Rechtsstaat oder Diktatur?*, JCB Mohr, Tübingen. Traducción española: “¿Estado de Derecho o dictadura?”, en: *Escritos Políticos* (seleccionado y prologado por A. López Pina), Alianza, Madrid, 1985.
- HESSE, K., *Escritos de Derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- HUME, David; *Discursos Políticos*, [online] Discurso Sexto. Consultado el 10 de Julio de 2016 .<http://constitucionweb.blogspot.com/2011/01/discursos-politicos-por-david-hume-1752.html>
- HUME, D., *Ensayos Políticos*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1982.
- HAMON y COTTERET; “Les pleins pouvoirs (art. 38)”, en: *Révisé de Droit Public*, 1960.
- IRIARTE, L., “Decretos de necesidad y urgencia en el presidencialismo argentino”, en: *La Ley*, 2005-E- 935, 2005.
- IRIBARNE, M. F., *La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1975.
- JIMENEZ CAMPO, J., “Las diputaciones permanentes y el control sobre el Decreto-Ley”, en: *Revista de Derecho Político*, número 15, otoño, 1982.
- KELSEN, H., “La Garanzia giurisdizionale della costituzione”, en: *La Giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981.
- *Teoría General del Derecho y del Estado*, U.N.A.M., México D.F., 1995.
- KEMP ALLEN, K., *Law and Order*, Stevens and sons Limited, Londres, 1945.

- Law and Order. An inquiry into the nature and scope of delegated legislation and executive powers in English Law*, Stevens and sons Limited, Londres, 1965.
- KEYNES, J. M., *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2006.
 - LASKI, H. J., *El Estado Moderno*, Barcelona, Librería Bosch, 1932.
 - LAVAGNA, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, UTET, Torino, 5ta ed., 1982.
 - LINARES, J. F., *Derecho Administrativo*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1986.
 - LINDE, E., “Ley y Reglamento en la Constitución”, en: *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, UNED, Madrid, 1978.
 - “Anotaciones a los Decretos-leyes de convocatorias de Referéndums autonómicos en el País Vasco y Cataluña: Vigencia de la Constitución y Reserva de Ley Orgánica”, en: *Revista de Administración Pública*, número 89, 1980.
 - *Materiales para el estudio de la Constitución española*, Aranzadi, Pamplona, 1983.
 - LIPPOLIS, V., “La reiterazione dei decreti legge”, en: *Diritto e società* (Nuova serie), 1981.
 - LOCKE, J., *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Ed. Tecnos, Madrid, 2006.
 - LÓPEZ AGUILAR, J.F., *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo: Una aproximación comparativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
 - LÓPEZ GUERRA, L., “El titular del Control Parlamentario”, en: AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Salamanca, 1995.

- “Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro”; en: AA.VVA., *El Parlamento del Siglo XXI - VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002.
- LÓPEZ-GUERRA L., *et al.*; *Derecho Constitucional*, II, 5.a Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- LOWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, tercera Reimpresión, Editorial Ariel, Barcelona, 1983.
- LUCAS VERDÚ, P., *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Acta Salmanticensia, Salamanca, 1955.
- *La lucha por el Estado de Derecho*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975.
- LUCHAIRE, F., CONAC, G. (ed.), *La Constitution de la République française*, Economica, Paris, 1979.
- LUCIANI, M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983.
- MALARET I GARCÍA, E., “Algunas consideraciones en torno a la STC 29/1986, de 20 de febrero”, en: *Revista de Administración Pública*, número 111, 1986.
- MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 2015.
- MARTÍN OVIEDO, J. M., “Tipología, jerarquía y producción de las normas en la CE”, en: *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. col., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Aproximación al Derecho Constitucional español*, Fernando Torres Editor, Valencia, 1980.
- MÁXIME, L., *Histoire des idées sociales en France*, NRF, París, 1950.

- MÉNDEZ ELÍAS, C., “El modelo constitucional austriaco desde la perspectiva de su interacción con el Derecho de la Unión Europea”, en: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 14, 2010.
- MENY, Y., “El proceso Legislativo en Francia” (traducción de Helena Moya), en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986.
- MICELLI, V., *Il diritto d'interpellanza*, S.E.L., Milán, 1908.
- MICHELS, R., *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Ed. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983.
- MIRKINE GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Editorial Reus, Madrid, 1934.
- MOLAS, I., “La Oposición en el Parlamentarismo mayoritario”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 2, enero-abril, 1989.
- MONAGHAN, H. P., “The protective power of the presidency”, en: *Columbia Law Review*, Vol. 93, no 1, 1993.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906.
 - *L'esprit des lois - Ouvre complètes de Montesquieu-*, Les éditions Nagel, Paris, 1950.
 - *Del espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, 1992.
- MORILLO-VELARDE, J. I., “El Decreto-Ley en la Constitución y en la Jurisprudencia Constitucional”, en: AA.VV. *Estudios sobre la Constitución española : Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1990.
- MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo II, 9.a ed., CEDAM, Padova, 1976.
- MOSCA, G., “La clase política”; en: BATLLE, Albert (Recop.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ed. Planeta, Barcelona, 2014.

- MURILLO VILLAR, A., “La gestión gratuita de negocios ajenos: una originalidad romana”, en: *Revista Internacional de Derecho Romano*, abril, 2016.
- MURILLO, F., “El régimen jurídico de la Administración inglesa”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 1, 1950.
- NARANJO DE LA CRUZ, R., “La reiteración de los Decretos-leyes en Italia y sus análisis desde el ordenamiento constitucional español”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Número 99, Enero Marzo, 1998.
- NOHLEN, D.; FERNÁNDEZ BAEZA, M., *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Buenos aires, 1991.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C., “El Decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad”, en: *Revista de Administración Pública*, número 162, septiembre-diciembre, 2003.
- O’DONNELL, G., “Delegative Democracy”, en: *Journal of Democracy*, 5/1:55-69, 1994.
- OLSON, W.J.; WOLL, A., “Executive orders and national emergencies. How presidents have come to “Run the Country by usurping Legislative Power””, en: *Policy Analysis*, número 358, Octubre, 1999.
- OYARTE MARTÍNEZ, R., *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, La función legislativa, Andrade & Asociados-Fondo Editorial, Ecuador, 2005.
- PALADÍN, L., “Decreto-legge”, en *Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca)*; articoli 76-82, La formazione delle leggi, vol. II, Zanichelli, Bologna, 1979.
- “In tema di decreto-leggi”, en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958.
- PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación del Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

- PACE, A., “I ridotti limiti de la potesta normativa del Governo nella legge no 400 del 1988”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, II, 1988.
- PARODI, J. L., *Les fonctions du Parlement dans les Démocraties occidentales contemporaines*, Ed. Fondation National des Sciences Politiques, París, 1966-67.
- PASCUAL MEDRANO, A., “La ley y el reglamento en el Derecho Constitucional Francés”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 106, octubre-diciembre, 1999.
- PECES BARBA, G., *Libertad. Poder, socialismo*, Civitas, Madrid, 1978.
 - *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política* (colaboración de L. Prieto Sanchís), Fernando Torres Editor, Valencia, 1981.
- PEREIRA DOS SANTOS, B., *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*, Ltr. Editora, São Paulo, 1994.
- PÉREZ DE AYALA, J. L.; GONZÁLEZ, E., *Curso de Derecho Tributario*, tomo II, 6. a edición, Editorial de financiero, Madrid, 1991.
- PÉREZ FRANCHESC, J. L., “Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución española de 1978”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), número 79, Madrid, 1993.
- PÉREZ HUALDE, A., “La Postergación Institucional”, en: *La Ley*, Suplemento Administrativo, octubre, 2006.
- PÉREZ ROYO, F., “Las fuentes del Derecho Tributario en el nuevo ordenamiento constitucional”, en: *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979.
- PÉREZ ROYO, J., “La doctrina del Estado Social en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Número 10, Madrid, 1984.
 - “Las Fuentes del Derecho”, en: *Temas Clave de la Constitución Española*, Tecnos, Madrid, 1984.

- “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno”, en: AA.VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.
- PIERANDREI, F., “Corte costituzionale” (voz), en: *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milán, 1962.
- PINTÓ, R., “La loi du 17 out 1948, tendant au redressement économique et financier”, en *Revue de Droit Public*, 1946.
- PITRUZZELLA, G., *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989.
- PIZZOLO, C., “Populismo y Rupturas Constitucionales. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, en: *La Ley*, Suplemento Constitucional, número 63, 2007.
- PIZZORUSSO, A., “Il controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo”, en *Politica del Diritto*, Número 2 y 3, 1981.
- “El poder reglamentario en la nueva ley italiana de ordenación del gobierno”, en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 4, septiembre-diciembre, 1989.
- POLIBIO, *Historias*, Biblioteca Clásica Gredos.
- PUNSET, R., “La Fase central del Procedimiento legislativo”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, número 14, mayo-agosto, 1985.
- “De un Senado a otro”, en: *Teoría y realidad constitucional* (Ejemplar dedicado a: El Senado), número 17, 2006.

- RACINES CORREDORES, M. F., *De los proyectos de ley económico urgente y la materia tributaria en el Ecuador*, (Tesis), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013.
- RAMÍREZ, M., “Teoría y Práctica Del Grupo Parlamentario”, en: *Revista de Documentación Administrativa*, número 188, 1980.
- “Problemática actual del Parlamento”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 87, 1995.
- RAMÓN COTARELO, R. A. J., *Transición política y consolidación democrática: España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.
- RANELETTI, O., *Istituzioni di diritto pubblico*, seconda edizione aggiornata, CEDAM, Padova, 1931.
- RAVERAIRA, M., “II problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreto-legge”, en: *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1982.
- REBOLLO, M., “Uso y abuso del Decretos Ley. Un análisis empírico”, en: *Revista española de Derecho Administrativo*, número 174 , octubre-diciembre 2015.
- RECODER DE CASSO, E., “Comentario al artículo 75.2”, en: GARRIDO FALLA, F. (Director), *Comentarios a la Constitución*, 2.a ed., Civitas, Madrid, 1985.
- REDSLOB, R., “Le régime parlementaire en Allemagne”, en *Revue de Droit Public*, 40, 1923.
- RENATO ALESI, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1949.
- RESCIGNO, G. U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967.
- RICHARDSON, J. D., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789-1902*, at 99, Vol. VI, Bureau of National Literature, 1897.

- RIVERA GARCÍA, A., “La constitución mixta, un concepto político pre moderno”, en: *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, número 26, 2011.
- RODOTÁ, S., “L'abuso dei decreto-legge”, en: *Politica del Diritto*, número 3, 1980.
- RODRÍGUEZ DEVESA, J. M., *Derecho penal español*, Parte especial, II, Valladolid, 1965.
- RODRÍGUEZ REQUEJO, P., “Las ordenanzas del art. 38 de la Constitución Francesa y las normas con rango de Ley de los arts. 82 y 86 de la Constitución Española: un estudio comparativo”, en: *Teoría y realidad constitucional*, número 12, 2003.
- ROLDÓS AGUILERA, L., *El abuso del poder*, Editorial el Conejo, Quito-Ecuador, 1986.
- ROMANO, S., “Sui decreto-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria”, en: *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, 1909.
- *Principii di diritto costituzionale generale*, 2 Ed., Giuffrè, Milán, 1947.
- ROUSSEAU, J. J., *El Contrato Social*, Librería de Antonio Novo, Madrid, 1880.
- *El Contrato Social*, Taurus, Madrid, 2012.
- ROYO-VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho administrativo*, 23.a ed., I, Imprenta Castellana, Valladolid, 1952.
- RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución como Fuente del derecho”, en: AA.VV., *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Vol. 1, I.E.F., Madrid, 1979.
- “El control parlamentario”, en: *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, número 1, 1985.

- El procedimiento legislativo en España el lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 16, enero-abril, 1986.
- “Defectos de forma”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 100, 2014.
- RUIZ ROBLEDO, A., “La delegación legislativa en las Comisiones parlamentarias”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, número 43, enero-abril, 1995.
 - “Sobre los tipos de procedimientos legislativos”, en: AA.VV., *El Procedimiento Legislativo, V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- RUIZ TARRIAS, S., *La posición Constitucional del Gobierno en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos generales del Estado*, (Tesis) Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones, Almería, 2004.
- RUSELL, C., *The Crisis of Parliaments, 1509-1660*, Oxford University Press, Londres, 1971.
- SABINE G., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, 3.a ed., Madrid, 2002.
- SAGÜES, N. P., “Los Decretos de Necesidad y Urgencia: derecho comparado y derecho argentino”, en: *La Ley*, 1985-E, 798, 1985.
- SALAS, J., “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento Jurídico español. En torno a la Urgencia”, en: *Revista de Administración Pública*, número 51, 1966.
 - *Los Decretos-Leyes en la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979.
 - “Los Decretos-Leyes en la Teoría y en la Práctica constitucional”, en: AA.VV., *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje al profesor García de Enterría*, Vol. 1, Civitas, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., “Gobierno y responsabilidad”, en: *Revista de Estudios Políticos*, número 113-114, septiembre-diciembre, 1960.

- *Cortes*, Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo V, SEIX, Barcelona, 1975.

- “El Régimen Parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión”, en: RAMIREZ, Manuel (Editor), *El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas (el proceso constitucional español)*, Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Editorial Labor S.A., Madrid, 1978.

- *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1978.

- “Poder ejecutivo y división de poderes”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 3, 1981.

- SÁNCHEZ DE DIOS, M., “La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno”, en: *Política y Sociedad*, número 20, 1995.

- SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, A., “La Cláusula <extraordinaria y urgente necesidad>> del Decreto-Ley”, en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 68, abril-junio, 1990.

- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Parte General, Quinta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2009.

- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Control Parlamentario y minorías”, en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 88, abril-junio, 1995.

- SANJUÁN FREIXES, T., “La legislación delegada”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 28, 1990.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional”, en: *Revista de las Cortes Generales*, número 12, 1987.

- “Decreto Ley, Ley y Tratado Internacional. Comentario a la Ley STC 155/2005 de 9 de Junio”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, número 18, 2006.

- *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 2014.

- “La reforma de los decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España”, en: *Revista de Derecho Político*, número 98, enero-abril, 2017.

- SANTOLAYA MACHETTI, P., *El Régimen Constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988.

- “Algunos problemas Interpretativos del Artículo 86 de la Constitución Española”, en: *Revista de Derecho Político*, número 26, 1988.

- “Veinticinco años de Fuentes del Derecho: el Decreto-Ley”; en: *Revista de Derecho Político*, Núms. 58-59, 2003-2004.

- SARTORI, G., “L’avenir des Parlements”, en: *Bulletin SEDEIS*, número 74, 1964.

- *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- SCHNEIDER, J. P., “El régimen parlamentario”, Cap. VII, en: AA.VV., *Manual de Derecho Constitucional*, 2 edición, Marcial Pons, Madrid, 2001.

- SEGOVIA, J., “Las providencias de Necesidad y Urgencia”, en: *El Derecho*, EDT 116- P. 910, 1986.

- SEGURA GINARD, L., “El control de los decretos-leyes por el Tribunal Constitucional. A propósito de la sentencia de 2 de diciembre de 1983 recaída en el caso RUMASA”, en: *Revista de Administración Pública*, número 104, 1984.

- SIEYÈS, E., *¿Qué es el tercer Estado?*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- SILVESTRI, G., “Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge”, en: *Politica del diritto*, 27, número 3, 1996.
- SMITH, A., *La Teoría de los Sentimientos Morales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004.
- SOLAZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “Sobre el principio de la separación de poderes”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 24, noviembre-diciembre, 1981.
- SORIANO, J. E., “Los decretos-leyes en la jurisprudencia constitucional española”, en: *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1983.
- SORRENTINO F., “Il decreto-legge non convertito”, en: *Politica del diritto*, 1995.
- SPOTA, A., “La División de Poderes en la emergencia”, en: *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, t. XX, Buenos Aires, 1993.
- STERNBERGER D., *Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland* (1960), en *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt, 1967.
- STILLMLUNKES P.; “La classification des actes ayant forcé de loi en droit public français”, en : *Revue de Droit Public*, 1961.
- *La Classification des actes ayant force de loi en Droit public français*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1964.
- TERRAGNO, R., “El Proyecto de Cristina Kirchner” para el diario La Nación, publicado el día 25 de abril de 2006, Buenos Aires, Argentina.
- TORCAL, M., “La confianza en el Parlamento español: tendencias, causas y consecuencia”, en: AA.VV., *Ciudadanía y política. X Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2004.
- TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho constitucional español*, II, Átomo Ediciones, Madrid, 1986.

- TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, 5.a ed., 5ta reimpr., Tecnos, Madrid, 1996.
- TOUSCOZ, La notion d'ordonnance, en : *Etudes de Droit Public*, Cujas, Paris, 1964.
- TUDELA ARANDA, J., "El Parlamento necesario", en: AA.VV., *Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.
- TUR AUSINA, R., "La participación de la oposición en el control de los Decretos Leyes", en: *Cuadernos de Derecho Público*, número 8, 1999.
 - "El control parlamentario de los Decretos-leyes", en: *Cuadernos y Debates*, número 132, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- UNITED STATES CONGRESS HOUSE, Committee on Government Operations; *Executive Orders and Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers*, Washington: GPO, summary, 1957.
- URBANO GÓMEZ, S., "El principio de división de poderes en la Unión Europea y en el estado español: breve referencia al poder Judicial", en: *Revista de noticias jurídicas*, 2011.
- VANOSSI, J. R., *Teoría Constitucional*, Tomo II, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1976.
 - "Los Reglamentos de Necesidad y Urgencia", en: *Jurisprudencia Argentina*, 1987_IV_885, 1987.
- VÁRNAGY, T., "La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx"; en: "*El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo*" Capítulo II, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2000.
- SAGÜÉS, N., "La regulación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia", en: *La Ley*, Semanarios de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, octubre, 2006.
- VIESTI G., *Il Decreto-Legge*, E. Jovene, Nápoles, 1967.

- VILLACORTA, L., *Reserva de Ley y Constitución*, Dykinson, Madrid, 1994.
 - VILLAR BORDA, L., “Estado de Derecho y Estado social de derecho”, en: *Revista Derecho del Estado*, número 20, Bogotá, diciembre, 2007.
 - VILLEGAS BASAVILBASO, B., *Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1949.
 - WALINE, M., *Manuel élémentaire du Droit administratif*, Sirey, Paris, 1947.
 - WALKLAND, S. A., *The Legislative Process in Great Britain*, Praeger, New York, 1968.
 - WATSON, D. K., *The Constitution of the United States, its history, application and construction*, Callaghan, Chicago, 1910.
 - ZAGREBELSKY, G., *La giustizia Costituzionale*, seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 1988.
- *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del Diritto*, UTET, Torino, 1990.

ANEXOS

ANEXO I

| Real Decreto Número | Fecha | Objeto | Materia | Tramitación parlamentaria posterior | Tramitado como proyecto de ley | Ley | STC | Observaciones |
|---------------------|---------------|--|-------------------------------|--|--------------------------------|-------------|-----|---|
| 5/1979 | 26 de enero | sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | No deberían contemplarse ya que la I Legislatura comenzó el 23/3/1979 |
| 7/1979 | 20 de febrero | por el que se regula la composición de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 27/1979 | | No deberían contemplarse ya que la I Legislatura comenzó el 23/3/1980 |
| 8/1979 | 18 de mayo | por el que se modifica parcialmente el Real Decreto-Ley 1/1978, sobre el régimen preautonómico del País Vasco. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 9/1979 | 18 de mayo | por el que se anticipa la aplicación de determinados preceptos del proyecto de Ley de Presupuestos de 1979, relativos a deuda pública. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 10/1979 | 15 de junio | sobre prórroga de arrendamientos rústicos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|---|--|
| 11/1979 | 20 de julio | sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | SSTC 6/1983, 4-2(RTC 1983, 6); 41/1983, 18-5 (RTC 1983, 41) y51/1983, 14-6 (RTC 1983, 51). Desestima CI | |
| 12/1979 | 3 de agosto | por el que se modifica la disposición final de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, y se suspenden temporalmente sus efectos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 28/1980 | | |
| 13/1979 | 14 de septiembre | por el que se somete a referéndum el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 14/1979 | 15 de septiembre | por el que se somete a referéndum el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 15/1979 | 21 de septiembre | sobre medidas urgentes de apoyo a la vivienda. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 41/1980 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|--|----|---|-------------|--|
| 16/1979 | 28 de septiembre | por el que se habilita un crédito extraordinario de 7.000 millones de pesetas para la efectividad de lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 17/1979 | 28 de septiembre | por el que se autoriza la ejecución de obras de reparación en el Puerto Autónomo de Bilbao (Vizcaya) y se establece el régimen de financiación de las mismas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 18/1979 | 19 de octubre | por el que se amplía el plazo de presentación de solicitudes para acogerse al Real Decreto-Ley 6/1979, de 6 de marzo. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 19/1979 | 23 de noviembre | por el que se modifica parcialmente el Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, que creó la Audiencia Nacional y se prorroga la vigencia de la Ley 56/1978, de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como Ley. Integrado en LO 12/1983 | STC 93/1988 | |
| 20/1979 | 7 de diciembre | por el que se modifican las fechas de referencia para la formación de los Censos Generales de la Nación y de renovación del Padrón Municipal de Habitantes. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 70/1980 | | |
| 21/1979 | 29 de diciembre | sobre limitación de determinadas rentas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 46/1980 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|---|--|--|
| 22/1979 | 29 de diciembre | por el que se determina el procedimiento a seguir en las causas de separación matrimonial. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 78/1980 | | |
| 1/1980 | 25 de enero | sobre presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones y su financiación. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 42/1980 | | |
| 2/1980 | 11 de enero | sobre medidas económico-fiscales complementarias de la elevación del precio de los productos petrolíferos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 47/1980 | | |
| 3/1980 | 14 de marzo | sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 4/1980 | 28 de marzo | por el que se dota de personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y otras medidas complementarias. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 5/1980 | 19 de mayo | sobre bonificación de las cuotas del Impuesto sobre Sociedades correspondiente a los intereses que han de satisfacer las Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas y Estado en razón de determinados préstamos o empréstitos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 6/1980 | 6 de junio | por el que se establecen determinadas prohibiciones de utilización de los gasóleos | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | B y C. | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|--|----|---|--|--|
| 7/1980 | 29 de agosto | de medidas urgentes para la iniciación del curso escolar 1980-1981, ampliación de plantillas de cuerpos docentes y concesión de suplementos de créditos para ayudas de enseñanza y constitución de personal docente y auxiliar. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 21/1981 | | |
| 8/1980 | 26 de septiembre | sobre fraccionamiento en los pagos de atrasos de pensiones derivadas de la guerra civil. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 42/1981 | | |
| 9/1980 | 26 de septiembre | sobre financiación de los Ayuntamientos y tasas del juego. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 10/1980 | 29 de agosto | sobre un crédito extraordinario al Instituto Nacional de Industria (INI) para financiar sus participaciones en la empresa, Sociedad Española de Automóviles de Turismo (SEAT) y "Babcock & Wilcox". | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/1980 | 26 de septiembre | sobre revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | |
|---------|------------------|--|-----------------------------|--|----|---|--|
| 12/1980 | 26 de septiembre | para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | El RDL 12/1980 tenía como objeto anticipar aspectos normativos que se encontraban recogidos en el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda que, finalmente, nunca vio la luz en el Boletín Oficial del Estado. En este sentido, se manifiesta expresamente sancho RoF en la defensa de la convalidación parlamentaria del RDL. Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 121, 21 de octubre de 1980, p. 7699. Ver GONZÁLEZ, Juan Felipe Iglesias. Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación. Revista Aragonesa de Administración Pública, 2013, no 15, pág. 149 |
| 13/1980 | 3 de octubre | sobre supresión y reordenación de organismos autónomos en los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Sanidad y Seguridad Social. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|---|--|--|
| 14/1980 | 10 de octubre | sobre prórroga de arrendamientos rústicos. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 15/1980 | 12 de diciembre | sobre limitación de determinadas rentas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 16/1980 | 12 de diciembre | por el que se determina el régimen presupuestario y patrimonial de los Entes Preautonómicos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | | | Aunque en la página del Congreso dice que ha sido como tramitado como proyecto de ley, en las votaciones figura que no pudo aprobarse por falta de diferencia de votos http://www.congreso.es/votoplenoh/L1/19810217005.pdf Aunque no hay registro de la tercera votación. En el análisis de Martín Rebollo (op. cit) este no se encuentra contemplado. |
| 1/1981 | 16 de enero | sobre prácticas y enseñanzas sanitarias especializadas. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 24/1982 | | |

| | | | | | | | | |
|--------|---------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 2/1981 | 16 de enero | por el que se transfieren a la Junta de Canarias las competencias y funciones atribuidas a la Junta Económica Interprovincial de Canarias y a la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares y se crea un Fondo Transitorio Interinsular. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 3/1981 | 16 de enero | de medidas sobre régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 40/1981 | | |
| 4/1981 | 27 de febrero | sobre modificación de los requisitos para formar parte de los órganos de gobierno de los Entes Preautonómicos. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 5/1981 | 13 de marzo | por el que se deja en suspenso la publicación de las bases y cuotas declaradas e ingresadas por los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio de las Personas Físicas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 6/1981 | 10 de abril | sobre concesión de moratorias de pago por daños originados por la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 47/1981 | | |
| 7/1981 | 24 de abril | sobre aplazamiento excepcional de determinadas cuotas empresariales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|--------------|--|-------------------------------|--|----|---|-------------|--|
| 8/1981 | 24 de abril | de creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH). | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 45/1981 | | |
| 9/1981 | 5 de junio | sobre medidas para la reconversión industrial. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 21/1982 | | |
| 10/1981 | 19 de junio | sobre inspección y recaudación de la Seguridad Social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 29/1982 | |
| 11/1981 | 20 de agosto | por el que se declara a extinguir el régimen de las Entidades de ahorro particular y se establece la garantía de los depósitos constituidos en las mismas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 12/1981 | 20 de agosto | de modificación parcial del Real Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo, relativo al Ente Preautonómico del País Valenciano. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|--|----|---|--|--|
| 13/1981 | 20 de agosto | sobre determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación en la Seguridad Social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 14/1981 | 20 de agosto | sobre jubilación especial a los sesenta y cuatro años en la Seguridad Social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 15/1981 | 18 de septiembre | por el que se modifican los artículos 16 y 17 del texto refundido del Impuesto sobre el Lujo de 27 de marzo de 1981. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 16/1981 | 16 de octubre | de adaptación de planes generales de ordenación urbana. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 17/1981 | 27 de noviembre | por el que se incrementa en 10.000 millones de pesetas la autorización para emitir Deuda Pública convenida en la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|----------------|---|-------------------------------|--|----|---|--|--|
| 18/1981 | 4 de diciembre | sobre medidas excepcionales para aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 19/1981 | 30 de octubre | sobre pensiones extraordinarias a víctimas del terrorismo. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 1/1982 | 15 de enero | por el que se crea el Fondo Especial de Protección al Desempleo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/1982 | 12 de febrero | sobre repoblaciones gratuitas, con cargo al presupuesto del ICONA, en territorios incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 22/1982 | | |
| 3/1982 | 26 de febrero | por el que se autoriza al Gobierno a conceder anticipos de Tesorería, durante 1982, al Ministerio de Defensa. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |

| | | | | | | | | |
|--------|---------------|---|-------------------------------|--|----|---|--|--|
| 4/1982 | 26 de febrero | por el que se transfiere, previa segregación, una superficie de 302.337 metros cuadrados afectos al Patrimonio Nacional, a favor del Ayuntamiento de San Ildefonso, en Córdoba. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 5/1982 | 17 de marzo | sobre prórroga y ratificación de bases imponibles a efectos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 6/1982 | 4 de abril | relativo a inversiones públicas de carácter extraordinario y medidas de fomento a la exportación. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 7/1982 | 30 de abril | por el que se crea el Instituto de Astrofísica de Canarias y se establece su régimen jurídico. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 8/1982 | 30 de abril | por el que se modifica parcialmente el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-------------|--|-------------------------------|--|----|---|--|--|
| | | suerte, envite o azar y apuestas. | | | | | | |
| 9/1982 | 30 de abril | por el que se modifican los artículos 23 y 31 del Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido regulador del régimen especial agrario de la Seguridad Social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 10/1982 | 14 de mayo | relativo a suplementos de crédito y créditos extraordinarios para atenciones urgentes a las Universidades. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 11/1982 | 25 de junio | relativo a medidas urgentes para el comienzo del curso 1982-1983. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de Ley. No llegó a aprobarse. | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 12/1982 | 27 de agosto | por el que se regula la intervención del Estado en la Central Nuclear de Lemóniz (Vizcaya). | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 13/1982 | 3 de septiembre | de medidas urgentes para renovación y modificación de la plantilla presupuestaria de la Orquesta Nacional. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 14/1982 | 3 de septiembre | sobre concesión de un crédito extraordinario de 5.197.300.500 pesetas, con destino a satisfacer los gastos de las elecciones generales de 1982 al Congreso y al Senado. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 15/1982 | 3 de septiembre | sobre medidas presupuestarias en materia de Defensa y Seguridad Social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 16/1982 | 27 de agosto | sobre concesión de moratoria y exenciones de pago por daños originados a causa de la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 17/1982 | 24 de septiembre | por el que se establece a los sesenta y cinco años de edad la jubilación forzosa de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica (EGB). | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 18/1982 | 24 de septiembre | sobre Fondos de Garantía de Depósito (FGD) en Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|-----------------------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|-----------------------------|--|
| 19/1982 | 15 de octubre | sobre concesión de créditos extraordinarios y modificación de los límites que, para las emisiones de Deuda Pública del Estado y Deuda del Tesoro, se contienen en la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 20/1982 | 23 de octubre | sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes inundaciones. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 21/1982 | 12 de noviembre | sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes inundaciones en Cataluña y Huesca. | Necesidad Absoluta | Trasladado al próximo Congreso | si | Ley 21/1983 | | Aprobado por el Gobierno de la I Legislatura convalidado en la II. |
| II Legislatura | | | | | | | | |
| 22/1982 | 7 de diciembre | sobre medidas urgentes de reforma administrativa. | Organización administrativa | Convalidado | si | Ley 10/1983 | STC 60/1986 | |
| 23/1982 | 29 de diciembre | por el que se prorroga la aplicación del Fondo Especial de Protección al Desempleo. | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 24/1982 | 29 de diciembre | sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 5/1983 | STC 197/1992 STC 63/1986 | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|------------|--------------|--|
| 25/1982 | 29 de diciembre | por el que se prorroga la vigencia del Real Decreto-Ley 28/1981, de 4 de diciembre, sobre medidas excepcionales para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos escasos a consecuencia de la prolongada sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 6/1983 | | |
| 26/1982 | 22 de diciembre | por el que se suspende el plazo establecido en la disposición primera A del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre. | Organización administrativa | Convalidado | no | | | |
| 1/1983 | 9 de febrero | por el que se deroga la exacción sobre el precio de las gasolinas en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 35/1984 | |
| 2/1983 | 23 de febrero | de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Ruiz Mateos Sociedad Anónima (RUMASA). | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 7/1983 | STC 111/1983 | |
| 3/1983 | 20 de abril | sobre incremento provisional de los haberes activos y pasivos de los funcionarios públicos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 97/1990 | |
| 4/1983 | 4 de agosto | de medidas urgentes para el comienzo del curso 1983/1984. | Organización administrativa | Convalidado | no | | | |
| 5/1983 | 1 de septiembre | sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes inundaciones en el País Vasco, Cantabria, | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|-------------|--|
| | | Asturias, Burgos y Navarra. | | | | | | |
| 6/1983 | 23 de noviembre | sobre adquisición por el Estado de la totalidad de las acciones representativas del capital de "Autopista Concesionaria Astur-Leonesa, Sociedad Anónima" y "Autopista del Atlántico Concesionaria Española, Sociedad Anónima" (SA). | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/1983 | 23 de noviembre | sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes inundaciones en determinados municipios de las provincias de Barcelona, Cádiz, Huelva, Sevilla y Valencia. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 8/1983 | 30 de noviembre | sobre reconversión y reindustrialización. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 24/1984 | STC 29/1986 | |
| 9/1983 | 28 de diciembre | para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos escasos a consecuencia de la prolongada sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 15/1984 | | |
| 1/1984 | 22 de febrero | por el que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de crédito en la Sección 32 y 33 de los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios 1981, 1982 y 1983, correspondientes a los Servicios estatales transferidos a la Generalidad de Cataluña. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 35/1983 | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|--|---|
| 2/1984 | 28 de marzo | sobre declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/1984 | 4 de abril | por el que se conceden créditos extraordinarios para cubrir insuficiencias de crédito en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios 1982 y 1983, correspondientes a los Servicios estatales transferidos a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias y Cantabria. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 1/1985 | | |
| 4/1984 | 9 de mayo | por el que se incrementan las plantillas de la Carrera Fiscal y del Cuerpo de Médicos Forenses. | Organización administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 42/1984 | | |
| 5/1984 | 9 de mayo | sobre adquisición por el Estado de acciones representativas del 50 por ciento del capital de "Autopistas de Navarra, Sociedad Anónima" (SA) y aportaciones financieras a la sociedad. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 6/1984 | 8 de junio | por el que se fija un coeficiente de inversión en Títulos de Deuda Pública del Tesoro o del Estado por razones excepcionales de política monetaria. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | Ley 13/1985 | | Sólo convalidado (http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_138.PDF) pero el Gobierno al mismo tiempo presentó un proyecto de ley |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|------------|--|
| 7/1984 | 13 de junio | sobre importación de productos objeto del Monopolio de Petróleos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 41/1984 | | |
| 8/1984 | 28 de junio | por el que se emite Deuda Pública del Estado con destino a la financiación del déficit patrimonial de las Sociedades que integran el "Grupo Ruiz Mateos, Sociedad Anónima (RUMASA)" y corrección de errores. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 9/1984 | 11 de julio | de retribuciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y corrección de errores. | Organización administrativa | Convalidado | no | | | |
| 10/1984 | 11 de julio | por el que se establecen medidas urgentes para el saneamiento del sector de seguros privados y para el reforzamiento de organismo de control. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 4/1988 | |
| 11/1984 | 18 de julio | sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. | Organización administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 52/1984 | | |
| 12/1984 | 30 de agosto | de medidas urgentes para el comienzo del curso escolar 1984/1985. | Organización administrativa | Convalidado | no | | | |
| 13/1984 | 12 de diciembre | por el que se modifica el artículo cuarto de la Ley 20/1981, de 6 de julio, de creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de retiro para el personal militar profesional. | Organización administrativa | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 14/1984 | 19 de diciembre | por el que se deroga la exacción sobre el precio de las gasolineras en las Islas Canarias. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 15/1984 | 26 de diciembre | para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 1/1985 | 31 de enero | por el que se deroga el Decreto-Ley 13/1969, de 11 de julio, y se exime de la exigencia del permiso de trabajo a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar que deseen realizar actividades lucrativas por cuenta propia en España. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 2/1985 | 30 de abril | <i>Corrección de errores.</i> sobre medidas de política económica. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/1985 | 10 de julio | por el que se determina la estructura y funciones de los Consejos Superiores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire. | Organización administrativa | Convalidado | no | | | |
| 4/1985 | 28 de agosto | de concesión de suplementos de crédito por importe total de 3.207.407.937 pesetas, para financiar la ampliación de plantillas de personal docente y no docente para el curso escolar 1985/1986. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|-------------|--|
| 5/1985 | 12 de diciembre | de adaptación del Monopolio de Petróleos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 6/1985 | 18 de diciembre | de adaptación de la imposición indirecta en Canarias, Ceuta y Melilla. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/1985 | 27 de diciembre | y corrección de error de fecha 29 de enero de 1986, por el que se autoriza al Instituto Nacional de Industria (INI) a subrogarse en deuda de la "Sociedad Española de Automóviles de Turismo Sociedad Anónima" (SEAT) y al Estado en deuda del Instituto Nacional de Industria (INI). | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 8/1985 | 27 de diciembre | para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 1/1986 | 14 de marzo | de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 23/1993 | |
| 2/1986 | 23 de mayo | sobre el servicio público de estiba y desestiba de buques y corrección de error al mismo. | Otros | Convalidado | no | | | |

III Legislatura

| | | | | | | | | |
|--------|------------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 3/1986 | 30 de diciembre | sobre medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 1/1987 | 10 de abril | por el que se concede un crédito extraordinario para hacer efectiva la devolución de las cantidades ingresadas en exceso por las contribuciones territoriales, rústica, pecuaria y urbana y se regula el procedimiento especial de devolución. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/1987 | 3 de julio | de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite y azar. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 34/1987 | | |
| 3/1987 | 11 de septiembre | sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 4/1987 | 13 de noviembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones ocurridas en la Comunidad Autónoma Valenciana y en la Comunidad Autónoma de la región de Murcia. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 5/1987 | 11 de diciembre | sobre prórroga de bases impositivas a efectos de la contribución territorial rústica y pecuaria. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 6/1987 | 11 de diciembre | por el que se concede un suplemento de crédito, por importe de 70.000.000.000 de pesetas, en la aplicación presupuestaria 20.01.811a.771, para financiar planes de reconversión y reindustrialización industrial. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/1987 | 11 de diciembre | de concesión de suplementos de crédito y créditos extraordinarios en el presupuesto del ministerio de educación y ciencia, por importe total de 4.298.305.665 pesetas, para financiar la ampliación de plantillas de personal docente y no docente para el curso 1987/1988. Presentado el 14/12/1987, calificado el 22/12/1987. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/1988 | 22 de febrero | por el que se regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 2/1988 | 25 de marzo | sobre límite de la obligación de declarar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para el ejercicio de 1987. Presentado el 30/03/1988, calificado el 07/04/1988. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/1988 | 3 de junio | por el que se concede un suplemento de crédito al programa 513-d, "creación de infraestructura de carreteras", por un importe de 53872400000 pesetas, y por el que se modifica el anexo vi de la ley 33/1987, de 23 de diciembre, sobre compromisos de gastos que se extienden a ejercicios futuros. Presentado el | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| | | 14/06/1988, calificado el 14/06/1988. | | | | | | |
| 4/1988 | 24 de junio | por el que se modifica el régimen de distancias mínimas entre estaciones de servicios. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 5/1988 | 29 de julio | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes tormentas y lluvias torrenciales en las provincias de Guipúzcoa, Vizcaya, Álava, La Rioja, Navarra, Burgos, Palencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 6/1988 | 29 de diciembre | sobre prórroga y adaptación urgentes de determinadas normas tributarias. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/1988 | 29 de diciembre | por el que se adoptan medidas urgentes sobre tributación de la familia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|----------------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|---|-------------|--|
| 1/1989 | 22 de marzo | por el que se regula el tratamiento tributario de los derechos de suscripción y de las letras del tesoro para no residentes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Tramitado como proyecto de ley. No llegó a aprobarse. | | |
| 2/1989 | 31 de marzo | sobre estructuración del cuerpo superior de inspectores de finanzas del Estado. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 3/1989 | 31 de marzo | de medidas adicionales de carácter social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 53/2004 | |
| 4/1989 | 12 de mayo | por el que se modifica la regulación del pago a cuenta en el impuesto de sociedades. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 5/1989 | 7 de julio | sobre medidas financieras y fiscales urgentes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| IV Legislatura | | | | | | | | |
| 6/1989 | 1 de diciembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes lluvias torrenciales. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 7/1989 | 29 de diciembre | sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 5/1990 | | |

| | | | | | | | | |
|--------|------------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--------------|--|
| 1/1990 | 2 de febrero | sobre concesión, con carácter excepcional, de una paga al personal al servicio de la Administración Pública. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/1990 | 8 de junio | sobre concesión, con carácter excepcional de una paga al personal de las Fuerzas Armadas, a que se refiere el Real Decreto 359/1989, de 7 de abril, del Cuerpo de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía, comprendido en el ámbito de aplicación de los artículos 30 y 32 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, así como a los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/1990 | 6 de julio | por el que se modifica la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales, y el Real Decreto-Ley 5/1985, de 12 de diciembre, de adaptación del Monopolio de Petróleos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 4/1990 | 28 de septiembre | por el que se modifica parcialmente el impuesto sobre Actividades Económicas, y se dispone el comienzo de su aplicación el 1 de enero de 1992. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 6/1991 | | |
| 5/1990 | 20 de diciembre | de Medidas Fiscales Urgentes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 17/1991 | STC 146/1994 | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|---|-------------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 6/1990 | 28 de diciembre | por el que se dispone la aplicación por un nuevo período de tres años del régimen de derivación de aguas con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel estableciendo en la Ley 13/1987, de 17 de julio. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 1/1991 | 17 de enero | sobre medidas de restricción de la demanda energética. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/1991 | 25 de enero | sobre aplicación de la cláusula de revisión salarial al personal al servicio de la Administración Pública. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 3/1991 | 3 de mayo | por el que se establece una nueva organización de las entidades de crédito de capital público estatal. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 25/1991 | | |
| 4/1991 | 29 de noviembre | sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario. | Necesidad de modificación normativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 15/1992 | | |
| 5/1991 | 20 de diciembre | por el que se dispone el comienzo de la aplicación del Impuesto General Indirecto Canario el 1 de enero de 1993. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 14/1992 | | |
| 1/1992 | 3 de abril | de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 22/1990 | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|---|--|
| 2/1992 | 10 de abril | sobre concesión de varios suplementos de crédito por un importe total de 21.670.000.000 pesetas para atender a la cobertura de gastos extraordinarios, derivados de planes específicos de seguridad, relacionados con la celebración de los Juegos Olímpicos en Barcelona, la Exposición Universal en Sevilla y la Capitalidad Cultural Europea en Madrid. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/1992 | 22 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 4/1992 | 15 de junio | sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 195.781.841.611 pesetas, para atender las insuficiencias producidas durante 1990 en el Instituto Nacional de Empleo (INEM), en materia de gestión de prestaciones por desempleo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 5/1992 | 21 de julio | de medidas presupuestarias urgentes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 28/1992 | STC 182/1997 STC 37/1994 y 129/1994 | |
| 6/1992 | 13 de noviembre | sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 280.558.000.000 pesetas, para cancelar obligaciones derivadas del coste de la | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|---------------|--|-------------------------------|--|----|----------|--|--|
| | | asistencia sanitaria de la Seguridad Social. | | | | | | |
| 1/1993 | 8 de enero | sobre medidas urgentes en materia de gastos de personal activo y concesión de un suplemento de crédito por importe de 80.027 millones de pesetas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/1993 | 15 de enero | por el que se adoptan medidas para paliar determinadas consecuencias adversas del accidente del buque "AEGEAN SEA". | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 3/1993 | 26 de febrero | de medidas urgentes sobre materias presupuestarias tributarias, financieras y de empleo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 4/1993 | 26 de febrero | por el que se autoriza el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de la rotura de la presa de Tous y se concede un crédito extraordinario por importe de 19.000 millones de pesetas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 5/1993 | 16 de abril | por el que se autorizan determinadas actuaciones en relación con las cuencas del | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | Tajo y el Segura. | | | | | | |
|---------|-------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--------------|--|
| 6/1993 | 23 de abril | sobre abono de subvenciones por gastos electorales (Elecciones 1991). | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/1993 | 21 de mayo | de medidas urgentes de adaptación y modificación del Impuesto sobre el Valor Añadido, del Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte, del Impuesto General Indirecto Canario, del Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias y de la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 100/2012 | |
| 8/1993 | 21 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 9/1993 | 28 de mayo | por el que se conceden ayudas a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) como consecuencia de actuaciones realizadas en el Sistema Sanitario Público. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 10/1993 | 18 de junio | sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 222.441.315.588 pesetas para atender insuficiencias producidas durante 1991 en el Instituto Nacional de Empleo en materia de gestión de prestaciones por desempleo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------------|------------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 11/1993 | 18 de junio | sobre medidas reguladoras del contrato de adquisición de la colección Thyssen-Bornemisza. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| V Legislatura | | | | | | | | |
| 12/1993 | 2 de julio | por el que se concede un crédito extraordinario, por importe de 31.804.000.000 de pesetas, y se autoriza a concertar operaciones de crédito al Ente Público Radiotelevisión Española (RTVE) y sus Sociedades Estatales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 13/1993 | 4 de agosto | de medidas tributarias urgentes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 14/1993 | 4 de agosto | por el que se modifica la Disposición Adicional Tercera y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 15/1993 | 17 de septiembre | por el que se permite a los funcionarios públicos de los cuerpos docentes universitarios que deban jubilarse al finalizar el curso académico 1992-1993, la posibilidad de optar por jubilarse a la finalización del curso académico 1993-1994. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 16/1993 | 1 de octubre | por el que se concede al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un crédito extraordinario por importe de 237.458.944.063 pesetas, para atender insuficiencias producidas durante 1992 en materia de gestión de desempleo, y un suplemento de crédito, por importe de 21.907.000.000 de pesetas, para completar las aportaciones del Estado a la Seguridad Social con destino a pensiones no contributivas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 17/1993 | 3 de diciembre | por el que se concede al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un suplemento de crédito de por importe de 456.374.000.000 pesetas, destinado a la cobertura de obligaciones derivadas de prestaciones por desempleo correspondientes al ejercicio de 1993. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 18/1993 | 3 de diciembre | de medidas urgentes de fomento de la ocupación. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 10/1994 | | |
| 19/1993 | 10 de diciembre | de medidas urgentes para la cinematografía. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 17/1994 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|-------------|--|
| 20/1993 | 22 de diciembre | por el que se prorroga el plazo que se establece en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 21/1993 | 29 de diciembre | por el que se modifica la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 16/1994 | | |
| 22/1993 | 29 de diciembre | por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/1994 | 21 de enero | por el que se autoriza al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), a anticipar los fondos necesarios, mediante acuerdo con instituciones financieras, para la aplicación del régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias previsto en el Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 53/2004 | |
| 2/1994 | 4 de febrero | por el que se acuerdan moratorias en las tarifas de utilización del agua y una transferencia de caudales en la cuenca del Almanzora. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|--|-------------------------------|--|----|----|-------------|--|
| 3/1994 | 25 de marzo | por el que se completa el Real Decreto-Ley 2/1993, de 15 de enero, para paliar determinadas consecuencias adversas del accidente del buque "Aegean Sea". | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 4/1994 | 8 de abril | de medidas transitorias y urgentes de carácter fiscal para la renovación del parque de vehículos de turismo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 72/2003 | |
| 5/1994 | 29 de abril | por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 6/1994 | 27 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 7/1994 | 20 de junio | sobre libertad de amortización para las inversiones generadoras de empleo. (Doble) | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 8/1994 | 5 de agosto | de supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior, como corporaciones de derecho público, y de regulación del régimen y destino de su patrimonio. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | STC 11/2002 | |
| 9/1994 | 5 de agosto | por el que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | no | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|-------------|--|
| 10/1994 | 30 de septiembre | de incentivos fiscales de carácter temporal para la renovación del parque de vehículos de turismo. (Doble) | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 72/2003 | |
| 11/1994 | 28 de octubre | por el que se adopta medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes inundaciones. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 12/1994 | 25 de noviembre | por el que se amplía el ámbito territorial de aplicación de las medidas incluidas en el Real Decreto-Ley 11/1994, de 28 de octubre, a las inundaciones ocurridas con posterioridad a su aprobación. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 13/1994 | 23 de diciembre | sobre concesión al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de un suplemento de crédito, por importe de 45.780.074.000 pesetas, para atender insuficiencias producidas en obligaciones derivadas de prestaciones por desempleo, correspondientes al ejercicio 1994. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/1995 | 10 de febrero | por el que se arbitran medidas de carácter urgente en materia de abastecimientos hidráulicos. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 2/1995 | 17 de febrero | sobre libertad de amortización para las inversiones generadoras de empleo. | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 3/1995 | 3 de marzo | por el que se adoptan medidas urgentes para la financiación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|---|-----------------------------|--|----|------------|--|--|
| 4/1995 | 12 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 8/1996 | | |
| 5/1995 | 16 de junio | de creación de determinadas entidades de derecho público. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 5/1996 | | |
| 6/1995 | 14 de julio | por el que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 9/1996 | | |
| 7/1995 | 4 de agosto | por el que se autoriza el trasvase de 55 hectómetros cúbicos a la Cuenca del Segura y se conceden suplementos de crédito por importe de 15.000 millones de pesetas al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, al objeto de financiar determinadas obras para hacer frente a la situación de gravísima sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | no | | |
| 8/1995 | 4 de agosto | por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | no | | |
| 9/1995 | 8 de septiembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes inundaciones en la provincia de Guadalajara. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | no | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--------------|--|
| 10/1995 | 28 de diciembre | de compensación de daños por la rotura de la Presa de Tous. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 11/1995 | 28 de diciembre | por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 12/1995 | 28 de diciembre | sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 137/2003 | |
| 1/1996 | 19 de enero | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementarios destinados a atender la actualización de retribuciones y otras obligaciones de personal activo, la financiación de la sanidad pública, el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Universidades, la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y determinadas actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/1996 | 26 de enero | sobre determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por la Administración General del Estado y los entes públicos de ella dependientes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 245/2004 | |

| | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|-------------------------|--|
| 3/1996 | 26 de enero | de reforma parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 4/1996 | 1 de marzo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las recientes inundaciones y temporales. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| VI Legislatura | | | | | | | | |
| 5/1996 | 7 de junio | de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 7/1997 | STC 178/2004 y 239/2004 | |
| 6/1996 | 7 de junio | de liberalización de las telecomunicaciones. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 12/1997 | | |
| 7/1996 | 7 de junio | de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC189/2005 | |
| 8/1996 | 7 de junio | de medidas fiscales urgentes sobre corrección de la doble imposición interna intersocietaria y sobre incentivos a la internacionalización de las empresas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 10/1996 | | |
| 9/1996 | 7 de junio | de asimilación de jornadas a los efectos del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | no | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|----------------|--|
| 10/1996 | 17 de junio | sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 15/1997 | | |
| 11/1996 | 17 de junio | de ampliación del servicio farmacéutico a la población. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 16/1997 | Auto 18/1/2005 | |
| 12/1996 | 26 de julio | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 721.169.740 miles de pesetas destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos, y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 108/2004 | |
| 13/1996 | 20 de septiembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por la reciente inundación en el término municipal de Biescas en la provincia de Huesca. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 14/1996 | 8 de noviembre | por el que se modifica la Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el Arbitrio sobre la Producción y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 15/1996 | 18 de noviembre | por el que se autoriza al Ente Público Radiotelevisión Española (RTVE) a concertar nuevas operaciones de crédito, por un importe de 34.500.859.000 pesetas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------------|--|----|------------|--------------|--|
| 16/1996 | 22 de noviembre | por el que se financia el acuerdo interprofesional sobre formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 17/1996 | 22 de noviembre | por el que se deroga el artículo 8 del Real Decreto-Ley 1/1996, de 19 de enero, sobre el crédito concedido por el Estado para la financiación de las obligaciones de la Seguridad Social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/1997 | 31 de enero | por el que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector. | Necesidad de modificación normativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 1/1997 | STC 329/2005 | |
| 2/1997 | 14 de febrero | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y temporales acaecidos en la Comunidad Autónoma de Cantabria. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 3/1997 | 28 de febrero | por el que se conceden varios créditos extraordinarios, por importe de 1.300.000.000 de pesetas, para atender las obligaciones derivadas de la celebración en Madrid de una reunión, a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, del Consejo del Atlántico Norte (8-9 de julio de 1997). | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 4/1997 | 14 de marzo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por inundaciones y temporales. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 5/1997 | 9 de abril | por el que se modifica parcialmente la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y se establece una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 53/1997 | | |
| 6/1997 | 9 de abril | por el que se aprueba el Programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 39/1997 | | |
| 7/1997 | 14 de abril | por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 8/1997 | 16 de mayo | de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación <u>indefinida</u> . | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 63/1997 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 9/1997 | 16 de mayo | por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 64/1997 | | |
| 10/1997 | 4 de julio | por el que se conceden un suplemento de crédito por importe de 3.780.750.000 pesetas y un crédito extraordinario por 500 millones de pesetas, al Presupuesto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con objeto de financiar sacrificios obligatorios y cautelares de animales y medidas preventivas para erradicar focos de peste porcina clásica. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/1997 | 11 de julio | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones acaecidas en Guipúzcoa. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 12/1997 | 1 de agosto | por el que se añade un párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 59/1997 | | |
| 13/1997 | 1 de agosto | por el que se autoriza la celebración de un sorteo de la Lotería Nacional a favor de las víctimas del terrorismo. !!! | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------------|--|----|------------|--------------|--|
| 14/1997 | 29 de agosto | por el que se modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 9/1998 | | |
| 15/1997 | 29 de agosto | por el que se modifica la Ley 5/1996, de 10 de enero, de creación de determinadas Entidades de Derecho Público. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 16/1997 | 13 de septiembre | de modificación parcial de la Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberación del sector. | Necesidad de modificación normativa | Convalidado | no | | STC 329/2005 | |
| 17/1997 | 10 de octubre | por el que se modifican determinados artículos de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 18/1997 | 31 de octubre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las fuertes tormentas acaecidas recientemente en diversas Comunidades Autónomas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 19/1997 | 14 de noviembre | por el que se autorizan compromisos presupuestarios plurianuales derivados de contratos de navegación de interés público. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 20/1997 | 20 de noviembre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe total de 54.618.760.084 pesetas, para inversiones y otros gastos del Ministerio de Fomento. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 21/1997 | 20 de noviembre | por el que se conceden suplementos de crédito y créditos extraordinarios por importe total de 42.865.474.201 pesetas, para inversiones y otros gastos del Ministerio de Medio Ambiente. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 22/1997 | 5 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 13.205.257.360 pesetas para atender compensaciones de tasas universitarias y otros gastos, del Ministerio de Educación y Cultura. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 17/1998 | | |
| 23/1997 | 5 de diciembre | por el que se autoriza la concesión de un anticipo de tesorería al Instituto Nacional de la Salud (Insalud) por importe de 40.000 millones de pesetas a cuenta de la financiación sanitaria de 1998, así como la distribución de la parte correspondiente entre las Comunidades Autónomas con gestión transferida. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 24/1997 | 12 de diciembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por la inundaciones y temporales de viento acaecidos los días 5 y 6 de noviembre de | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| | | 1997. | | | | | | |
| 25/1997 | 12 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 5.895.826.962 pesetas para atender comunicaciones postales y telegráficas y otros gastos del Ministerio de Justicia. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 26/1997 | 12 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 2.878.325.603 pesetas para atender obligaciones derivadas de gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones en hospitales militares y otros gastos del Ministerio de Defensa. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 27/1997 | 12 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 8.956.161.394 pesetas para atender obligaciones derivadas de gastos corrientes en bienes y servicios, inversiones y otros gastos del Ministerio del Interior. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 28/1997 | 12 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 11.509.761.347 pesetas para atender subvenciones a tipos de interés, en los préstamos concedidos con motivo de las sequías de los años 1994 y 1995, y otros | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|----------|--|--|
| | | gastos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. | | | | | | |
| 29/1997 | 19 de diciembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y temporales acaecidos durante los últimos días del mes de septiembre y primeros del mes de octubre. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 1/1998 | 27 de febrero | sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 2/1998 | 17 de abril | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por inundaciones y temporales acaecidos entre noviembre de 1997 y febrero de 1998. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 3/1998 | 8 de mayo | por el que se establecen las retribuciones de los Magistrados del Tribunal Supremo en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 404.bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, añadido por la Ley Orgánica 5/1997, de 4 de diciembre, y se aprueba el correspondiente suplemento de crédito por importe total de 609.680.793 pesetas para su financiación. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|--------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 4/1998 | 22 de mayo | por el que se concede a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir un crédito extraordinario de 4.500 millones de pesetas para financiar actuaciones derivadas de la rotura de la balsa de residuos de la mina de Aznalcóllar y se autoriza a dicho Organismo Autónomo a realizar operaciones de endeudamiento hasta el mismo importe. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 5/1998 | 29 de mayo | por el que se dictan reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del sistema de la Seguridad Social, en determinados casos especiales. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 47/1998 | | |
| 6/1998 | 5 de junio | por el que se transforma la Empresa Nacional de Transportes de Viajeros por Carretera (ENATCAR) en una sociedad anónima. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 7/1998 | 19 de junio | por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 8/1998 | 31 de julio | de medidas urgentes en materia de propiedad industrial. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 9/1998 | 28 de agosto | por el que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas. | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 10/1998 | 28 de agosto | por el que se conceden créditos extraordinarios, por importe de 4.282.495.737 pesetas, a fin de proceder a la regularización presupuestaria de los gastos realizados entre los años 1986 a 1996 por las representaciones diplomáticas y consulares. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/1998 | 4 de septiembre | por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento. | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 12/1998 | 18 de septiembre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe total de 133.161.032.673 pesetas, para atender obligaciones derivadas de gastos de inversión del Ministerio de Fomento. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 13/1998 | 18 de septiembre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe total de 31.885.000.000 de pesetas, para atender obligaciones derivadas de gastos de inversión del Ministerio de Medio Ambiente. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|--------------|--|
| 14/1998 | 9 de octubre | de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 13/1999 | STC 155/2005 | |
| 15/1998 | 27 de noviembre | de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad. | Empleo | Convalidado | no | | STC 61/2013 | |
| 16/1998 | 4 de diciembre | por el que se financia el acuerdo interprofesional sobre formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 17/1998 | 11 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 9.769.974.398 pesetas para atender obligaciones derivadas de gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros, inversiones y otros gastos del Ministerio de Interior. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 18/1998 | 11 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe total de 17.995.751.040 pesetas, para atender compensaciones de tasas universitarias y otros gastos del Ministerio de Educación y Cultura. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 19/1998 | 11 de diciembre | por el que se autoriza la concesión de un anticipo de tesorería a la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe), por importe de 30.000 millones de pesetas, a cuenta de la financiación que resulte del convenio de gestión de la infraestructura ferroviaria a suscribir entre el Estado y Renfe. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 20/1998 | 18 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe total de 5.008.829.412 pesetas, para atender subvenciones a organizaciones de productores agrarios, concesión de subvenciones para ordenación y fomento de la industrialización agroalimentaria y otros gastos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/1999 | 8 de enero | sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 30/1999 | | |
| 2/1999 | 29 de enero | por el que se modifica la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 3/1999 | 26 de febrero | sobre pago de las indemnizaciones derivadas de la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1997, a los afectados por el síndrome tóxico. | Necesidad de modificación normativa | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 4/1999 | 9 de abril | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales y el temporal acaecidos en enero de 1999 en la Comunidad Autónoma de Canarias. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 5/1999 | 9 de abril | por el que se modifican las disposiciones adicionales cuadragésimo tercera y décimo séptima de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, y el artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 6/1999 | 16 de abril | de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/1999 | 23 de abril | por el que se aprueban y declaran de interés general las obras de regeneración hídrica incluidas en el conjunto de actuaciones "Doñana 2005". | Otros | Convalidado | no | | | |
| 8/1999 | 7 de mayo | por el que se modifica el artículo 10 de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 9/1999 | 21 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos, durante el mes de febrero de 1999, en la Comunidad | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|--|-------------------------------------|--|----|----------|--|--|
| | | Autónoma de la Región de Murcia. | | | | | | |
| 10/1999 | 11 de junio | por el que se deroga la exención del IVA sobre las entregas de bienes efectuadas en las tiendas libres de impuestos a viajeros con destino a otros Estados miembros de la Comunidad Europea. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/1999 | 11 de junio | de adopción de medidas de carácter urgente para reparar los efectos producidos por la sequía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 12/1999 | 31 de julio | de medidas urgentes para la contención del gasto farmacéutico en el Sistema Nacional de Salud. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 13/1999 | 3 de septiembre | por el que se financia el acuerdo interprofesional sobre formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 14/1999 | 17 de septiembre | sobre firma electrónica. | Necesidad de Modificación Normativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 15/1999 | 1 de octubre | por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 16/1999 | 15 de octubre | por el que se adoptan medidas para combatir la inflación y facilitar un mayor grado de competencia en las telecomunicaciones. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 17/1999 | 29 de octubre | por el que se conceden varios créditos extraordinarios por importe total de 6.946.700.000 pesetas, para atender obligaciones derivadas de gastos de inversión del Ministerio de Medio Ambiente. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 18/1999 | 5 de noviembre | por el que se conceden créditos y suplementos de crédito por importe total de 27.156.252.160 pesetas, para atender obligaciones derivadas de gastos de inversión del Ministerio de Fomento, y se adoptan medidas urgentes referentes a la rebaja de tarifas de las autopistas de peaje. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 19/1999 | 3 de diciembre | sobre las obligaciones de pago exigibles el día 31 de diciembre de 1999. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 20/1999 | 3 de diciembre | por el que se adoptan nuevas medidas para paliar los efectos de la sequía en algunos cultivos leñosos. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|-----------------|-----------------|--|-------------------------------|------------------------------|----|------------|--|--|
| 21/1999 | 10 de diciembre | por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 6.683.486.032 pesetas para atender obligaciones de ejercicios anteriores derivadas de gastos corrientes en bienes y servicios y otros gastos del Ministerio de Interior. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 22/1999 | 17 de diciembre | por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 38.472.463.379 pesetas, para aplicar a presupuesto las indemnizaciones satisfechas a los afectados por el síndrome tóxico y se complementa el Real Decreto-Ley 18/1999, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para atender gastos de inversión del Ministerio de Fomento. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/2000 | 14 de enero | sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| VII Legislatura | | | | | | | | |
| 2/2000 | 23 de junio | por el que se modifican la Ley 19/1994, de 5 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/2000 | 23 de junio | por el que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a | Medidas Económico- | Convalidado y tramitado como | si | Ley 6/2000 | | |

| | | | | | | | | |
|--------|--------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|---|--|
| | | la pequeña y mediana empresa. | Financieras | proyecto de ley | | | | |
| 4/2000 | 23 de junio | de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 10/2003 | STC 137/2011 | |
| 5/2000 | 23 de junio | de Medidas Urgentes de Contención del Gasto Farmacéutico Público y de Racionalización del uso de los Medicamentos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 83/2014 | |
| 6/2000 | 23 de junio | de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 233/2012 STC 170/2012 STC 31/2011 | |
| 7/2000 | 23 de junio | de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones. Presentado el 24/06/2000, calificado el 27/06/2000 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 332/2005 | |
| 8/2000 | 4 de agosto | de adopción de medidas de carácter urgente para paliar los efectos producidos por la sequía y otras adversidades climáticas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 9/2000 | 6 de octubre | de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 6/2001 | STC 1/2012 | |

| | | | | | | | | |
|---------|---------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 10/2000 | 6 de octubre | de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/2001 | 19 de enero | por el que se aprueba la concesión de un aval a favor de la República de Argentina y se amplía el límite de aprobación de operaciones por el Consejo de Ministros con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/2001 | 2 de febrero | por el que se modifica la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y determinados artículos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 9/2001 | | |
| 3/2001 | 9 de febrero | por el que se adoptan medidas para reparar los daños causados por las inundaciones producidas en la Comunidad Autónoma de Cataluña a consecuencia de las lluvias torrenciales. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 4/2001 | 16 de febrero | sobre el régimen de intervención administrativa aplicable a la valorización energética de harinas de origen animal procedentes de la transformación de despojos y cadáveres de animales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 5/2001 | 2 de marzo | de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del | Empleo | Convalidado y tramitado como | si | Ley 12/2001 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------|---|--------------------|--|----|-------------|--|--|
| | | empleo y la mejora de su calidad. | | proyecto de ley | | | | |
| 6/2001 | 6 de abril | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias y temporales acaecidos desde los últimos días de octubre de 2000 hasta finales de enero de 2001 en las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 7/2001 | 6 de abril | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias e inundaciones acaecidas durante los días 21 al 26 de octubre de 2000 en las provincias de Tarragona, Zaragoza, Teruel, Castellón, Valencia y Murcia. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 8/2001 | 6 de abril | por el que se establece el sistema de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiiformes transmisibles. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 26/2001 | | |
| 9/2001 | 6 de abril | por el que se adoptan medidas adicionales en el marco de erradicación de las encefalopatías espongiiformes transmisibles. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 10/2001 | 1 de junio | de adopción de medidas de carácter urgente para paliar los efectos producidos por las lluvias persistentes en determinados cultivos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 11/2001 | 22 de junio | por el que se modifica el artículo 29 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y se establecen normas presupuestarias para atender los gastos derivados de actuaciones del Ministerio de Fomento en carreteras estatales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 12/2001 | 29 de junio | por el que se aprueban medidas fiscales urgentes en materia de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 13/2001 | 5 de septiembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los episodios de lluvias intensas acaecidos en los meses de febrero y marzo de 2001 en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 14/2001 | 28 de septiembre | por el que establece el régimen del reaseguro por cuenta del Estado de los riesgos de guerra y terrorismo que puedan afectar a la navegación aérea. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 15/2001 | 2 de noviembre | por el que se adoptan medidas urgentes en materia de transporte aéreo. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 16/2001 | 27 de diciembre | de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 35/2002 | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 1/2002 | 22 de marzo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias, temporales y otros fenómenos naturales relacionados con la climatología adversa, acaecidos desde los últimos días del mes de septiembre hasta finales del mes de febrero de 2002 en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Illes Balears, Canarias, Cataluña, Región de Murcia, Comunidad Valenciana y Ciudad de Melilla. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 2/2002 | 5 de abril | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales acaecidas el 31 de marzo de 2002, en Santa Cruz de Tenerife y en San Cristóbal de la Laguna (Isla de Tenerife). | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 3/2002 | 10 de mayo | por el que se autoriza la incorporación y afectación de remanentes de crédito para atender al pago de indemnizaciones derivadas de la aplicación de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 4/2002 | 10 de mayo | por el que se aprueban medidas complementarias a las establecidas por el Real Decreto-Ley 2/2002, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales acaecidas el 31 de marzo de 2002 en Santa Cruz de Tenerife y en San | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|-------------|--|
| | | Cristóbal de la Laguna (isla de Tenerife). | | | | | | |
| 5/2002 | 24 de mayo | de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 45/2002 | STC 68/2007 | |
| 6/2002 | 4 de octubre | por el que se autoriza al Ministro de Hacienda a celebrar acuerdos transaccionales entre el Estado español, el Fondo internacional de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos de 1971 y los perjudicados por el siniestro del buque "Mar Egeo", y se concede un crédito extraordinario por importe de 63.625.721,36 euros. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/2002 | 22 de noviembre | sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque "Prestige". | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 8/2002 | 13 de diciembre | por el que se amplían las medidas reparadoras en relación con el accidente del buque "Prestige" a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco, y se modifica el Real Decreto-Ley 7/2002, de 22 de | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| | | noviembre. | | | | | | |
| 9/2002 | 13 de diciembre | por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 10/2002 | 27 de diciembre | por el que se amplían los compromisos de los militares profesionales que mantienen una relación de servicio de carácter temporal con las Fuerzas Armadas. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 1/2003 | 21 de febrero | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones producidas por desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante los días 4 al 10 de febrero de 2003. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 2/2003 | 25 de abril | de medidas de reforma económica. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de Ley | si | Ley 36/2003 | | |
| 3/2003 | 16 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones producidas a finales del mes de febrero y durante la primera quincena del mes de mayo de 2003. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|------------------|-------------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 4/2003 | 20 de junio | sobre actuaciones para el abono de indemnizaciones en relación con los daños ocasionados por el accidente del buque "Prestige". | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 5/2003 | 19 de septiembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños producidos por las inundaciones y la tormenta de granizo acaecidas el día 16 de agosto de 2003 en la localidad de Alcañiz (Teruel). | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 6/2003 | 21 de noviembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños producidos por los incendios que afectaron a la Comunidad Autónoma de Extremadura durante el mes de agosto de 2003. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 7/2003 | 28 de noviembre | por el que se concede un suplemento de crédito a fin de conseguir una disponibilidad adecuada de recursos para el pago de las becas y ayudas de carácter general correspondientes a la convocatoria 2003/2004, por importe de 50 millones de euros. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| VIII Legislatura | | | | | | | | |
| 1/2004 | 7 de mayo de 2004 | por el que se aplaza la entrada en vigor de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|------------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 2/2004 | 18 de junio | por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. | Otros | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 11/2005 | STC 237/2012 STC 51/2013 STC 64/2013 | |
| 3/2004 | 25 de junio | para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 4/2004 | 2 de julio | por el que se adoptan determinadas medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque "Prestige". | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 5/2004 | 27 de agosto | por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 1/2005 | | |
| 6/2004 | 17 de septiembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 2/2005 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 7/2004 | 27 de septiembre | por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 2.500.034.925 euros para atender al pago de la liquidación del sistema de financiación para el período 1997-2001 correspondiente a la Comunidad Autónoma de Andalucía y se adoptan disposiciones sobre la deuda de RENFE y el aval del Estado al préstamo otorgado a la República Argentina. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 8/2004 | 5 de noviembre | sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 9/2004 | 3 de diciembre | por el que se determina el plazo para la ejecución de los procesos previstos en la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 10/2004 | 23 de diciembre | por el que se modifica, en materia de pensiones públicas, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/2004 | 23 de diciembre | por el que se amplía el plazo de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo. | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|---------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 1/2005 | 4 de febrero | por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños ocasionados en el sector agrario por las heladas acaecidas en el mes de enero de 2005. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 2/2005 | 11 de febrero | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 29 de enero y los primeros días del mes de febrero de 2005 en Lorca (Murcia). | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 3/2005 | 18 de febrero | por el que se adoptan medidas en relación con la prestación de servicios portuarios básicos y se amplía el plazo para la transformación de las sociedades estatales de estiba y desestiba en agrupaciones portuarias de interés económico. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 4/2005 | 11 de marzo | por el que se concede un plazo extraordinario de solicitud de ayudas para las víctimas del terrorismo. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 5/2005 | 11 de marzo | de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 6/2005 | 8 de abril | por el que se establece la aplicación del Real Decreto-Ley 1/2005, de 4 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños ocasionados en el sector agrario por las heladas acaecidas en el mes de enero de 2005, a los daños ocasionados por las heladas acaecidas durante los meses de febrero y marzo de 2005. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 7/2005 | 22 de abril | por el que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, en materia de financiación de la formación continua. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 8/2005 | 27 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones acaecidas en la isla de la Gomera. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 9/2005 | 6 de junio | por el que se prorroga el plazo previsto en la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, para la renovación de los contratos de los profesores asociados contratados conforme a la legislación anterior. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| | | Presentado el 06/06/2005, calificado el 14/06/2005 | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 10/2005 | 20 de junio | por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños producidos en el sector agrario por la sequía y otras adversidades climáticas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 11/2005 | 22 de julio | por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 12/2005 | 16 de septiembre | por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 13/2005 | 28 de octubre | por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 14/2005 | 2 de diciembre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por la tormenta tropical Delta en el archipiélago canario los días 28 y 29 de noviembre. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 15/2005 | 16 de diciembre | de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 16/2005 | 30 de diciembre | por el que se modifica el régimen transitorio de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y se regula la adaptación de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación. | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|---------------|---|-------------------------------|--|----|-------------|-------------|--|
| 1/2006 | 20 de enero | por el que se modifican los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco. | Medidas Económico-Financieras | RECHAZADO | no | | | |
| 2/2006 | 10 de febrero | por el que se modifican los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco, se establece un margen transitorio complementario para los expendedores de tabaco y timbre y se modifica parcialmente la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, sobre medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/2006 | 24 de febrero | por el que se modifica el mecanismo de casación de las ofertas de venta y adquisición de energía presentadas simultáneamente al mercado diario e intradiario de producción por sujetos del sector eléctrico pertenecientes al mismo grupo empresarial. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 4/2006 | 24 de febrero | por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | STC 39/2013 | |
| 5/2006 | 9 de junio | para la mejora del crecimiento y del empleo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 43/2006 | | |
| 6/2006 | 23 de junio | sobre pensiones excepcionales derivadas de | Necesidad | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| | | atentados terroristas. | Absoluta | | | | | |
| 7/2006 | 23 de junio | por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 8/2006 | 28 de agosto | por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 9/2006 | 15 de septiembre | por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 10/2006 | 10 de noviembre | por el que se modifican los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/2006 | 29 de diciembre | por el que se autoriza la actualización de las cuantías de la indemnización por residencia del personal en activo del sector público estatal en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en las ciudades de Ceuta y Melilla. | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 12/2006 | 29 de diciembre | por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias y el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 13/2006 | 29 de diciembre | por el que se establecen medidas urgentes en relación con el Programa Prever para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/2007 | 12 de enero | por el que se deroga la disposición transitoria quinta de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias, frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/2007 | 2 de febrero | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones acaecidas los pasados días 26, 27 y 28 de enero en la isla de El Hierro. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 3/2007 | 13 de abril | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones producidas por desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril del 2007. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 4/2007 | 13 de abril | por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|--|--------------------|-------------|----|--|--|--|
| 5/2007 | 22 de junio | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones producidas por las tormentas de lluvia, granizo y viento que han afectado en la segunda quincena del mes de mayo de 2007 a diversas Comunidades Autónomas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 6/2007 | 20 de julio | por el que se aprueban medidas urgentes para la urbanización y construcción de nuevas viviendas en Alcázar de San Juan (Ciudad Real). ??? | Otros | Convalidado | no | | | |
| 7/2007 | 3 de agosto | por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 8/2007 | 14 de septiembre | por el que se modifican determinados artículos de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. | Otros | Convalidado | no | | | |
| 9/2007 | 5 de octubre | por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 10/2007 | 19 de octubre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las intensas tormentas de lluvia y viento e inundaciones que han afectado a la Comunitat Valenciana durante los días 11 a 19 del mes de octubre de 2007. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|-----------------------|---------------------|---|-------------------------------|-------------|----|----------|--|--|
| 11/2007 | 7 de diciembre | por el que se detrae de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica el mayor ingreso derivado de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | si | Caducado | | |
| 1/2008 | 18 de enero | por el que se determina el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para 2008 y se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por importe de 200.000.000 euros con destino a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| IX Legislatura | | | | | | | | |
| 02/2008 | 21 de abril de 2008 | De medidas de impulso de la actividad económica | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 03/2008 | 21 de abril de 2008 | de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 04/2008 | 19 de septiembre | sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente | Empleo | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| | | a sus países de origen. | | | | | | |
| 05/2008 | 3 de octubre | por el que se autoriza a la Administración General del Estado a formalizar un contrato de garantía con el Banco Europeo de Inversiones y se amplía el límite para el otorgamiento de avales fijado en el artículo 54 de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 06/2008 | 10 de octubre | por el que se crea un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 07/2008 | 13 de octubre | de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 08/2008 | 24 de octubre | por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinados ámbitos de las cuencas hidrográficas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 09/2008 | 28 de noviembre | por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|-------------|----|-------------|--------------|--|
| | | financiación. | | | | | | |
| 10/2008 | 12 de diciembre | por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 01/2009 | 23 de febrero | de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | si | Ley 7/2009 | STC 142/2014 | |
| 02/2009 | 6 de marzo | de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. | Empleo | Convalidado | si | Ley 27/2009 | | |
| 03/2009 | 27 de marzo | de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 04/2009 | 29 de marzo | por el que se autoriza la concesión de garantías derivadas de la financiación que pueda otorgar el Banco de España a favor de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 05/2009 | 24 de abril | de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|--------------|---|-------------------------------|-------------|----|-------------|--------------|--|
| 06/2009 | 30 de abril | por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 07/2009 | 22 de mayo | de concesión de un crédito extraordinario al Presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para la ayuda a la adquisición de vehículos y la renovación del parque de vehículos Plan 2000 E, por importe de 100.000.000 de euros. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 08/2009 | 12 de junio | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19.821,28 millones de euros, y se modifican determinados preceptos de la ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 09/2009 | 26 de junio | sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 182/2013 | |
| 10/2009 | 13 de agosto | por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción. | Empleo | Convalidado | si | Ley 14/2009 | | |
| 11/2009 | 13 de agosto | por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|----------------|--|-----------------------------|--|----|--------------|--------------|--|
| 12/2009 | 13 de agosto | por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 3/2010 | | |
| 13/2009 | 26 de octubre | por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. | Empleo | Convalidado | no | STC 150/2012 | STC 150/2012 | |
| 14/2009 | 4 de diciembre | por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 01/2010 | 5 de febrero | por el que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo. | Organización Administrativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 9/2010 | | |
| 02/2010 | 19 de marzo | sobre reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de los trabajadores eventuales agrarios afectados por las inundaciones acaecidas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 03/2010 | 26 de marzo | por el que se modifica la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil. | Otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 04/2010 | 26 de marzo | de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 05/2010 | 31 de marzo | por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 06/2010 | 9 de abril | de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 07/2010 | 7 de mayo | por el que se crea el Fondo de Apoyo a la República Helénica y se autoriza un crédito extraordinario por importe de 9.794.387.450 euros para su dotación. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 08/2010 | 20 de mayo | por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 09/2010 | 28 de mayo | por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 10/2010 | 16 de junio | de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 35/2010 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|----------|------------------------|--|
| 11/2010 | 9 de julio | de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 12/2010 | 20 de agosto | por el que se proroga el programa temporal por desempleo e inserción, regulado en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 13/2010 | 3 de diciembre | de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras, para fomentar la inversión y la creación de empleo. | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 14/2010 | 23 de diciembre | por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 96/2014 y 109/2014 | |
| 01/2011 | 11 de febrero | de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 02/2011 | 18 de febrero | para el reforzamiento del sistema financiero. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 47/2015 | |
| 03/2011 | 18 de febrero | de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 04/2011 | 8 de abril | de medidas urgentes de impulso a la internacionalización, mediante la creación de la entidad pública empresarial "Instituto | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|--------------|---|-------------------------------|--|----|----------|-------------|--|
| | | Español de Comercio Exterior | | | | | | |
| 05/2011 | 29 de abril | de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas. (130/000042) | Empleo | Convalidado | no | | | |
| 06/2011 | 13 de mayo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia. | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 07/2011 | 10 de junio | de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva | Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 08/2011 | 1 de julio | de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 29/2015 | |
| 09/2011 | 19 de agosto | de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|--|-------------------------------------|--|----|----------|--------------|---|
| 10/2011 | 26 de agosto | de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. (| Empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Caducado | | |
| 11/2011 | 26 de agosto | por el que se crea la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, se regula su composición y funciones, y se modifica el régimen jurídico del personal laboral de Aena | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 12/2011 | 26 de agosto | por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para la aplicación del Convenio Internacional sobre embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. | Necesidad de Modificación Normativa | Convalidado | no | | STC 196/2015 | STC no contemplada en el análisis de REBOLLO, M., <i>op. cit.</i> |
| 13/2011 | 16 de septiembre | Real Decreto-Ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio con carácter temporal. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 14/2011 | 16 de septiembre | de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado | Empleo | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|----------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|--------------|--|
| 15/2011 | 14 de octubre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe de 4.221.162.023, 96 euros para atender obligaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de otros Departamentos Ministeriales. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 16/2011 | 14 de octubre | por el que se crea el fondo de garantía de depósitos de entidades de crédito. (| Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 17/2011 | 31 de octubre | por el que se establecen medidas complementarias para paliar los daños producidos por los movimientos sísmicos acaecidos en Lorca el 11 de mayo de 2011, se modifica el Real Decreto-Ley 6/2011, de 13 de mayo, y se adoptan medidas fiscales y laborales respecto de la isla de El Hierro | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 18/2011 | 18 d noviembre | por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria "E.coli" | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 19/2011 | 2 de diciembre | por el que se modifica el Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de | Medidas Económico- | Convalidado | no | | STC 215/2015 | |

| | | Entidades de Crédito | Financieras | | | | | |
|---------------|------------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|---|--|
| X Legislatura | | | | | | | | |
| 20/2011 | 30 de diciembre | de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. (130/000001) | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 215/2015 | |
| 1/2012 | 27 de enero 2012 | Por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. (130/000002) | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 48/2015 STC 105/2015 STC 106/2015 | |

| | | | | | | | | |
|--------|---------------|--|---|--|----|---------------|--|--|
| 2/2012 | 3 de febrero | De saneamiento del sector financiero. (130/000003) | Medidas Económico- Financieras | Convalidado | no | | | |
| 3/2012 | 10 de febrero | medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. (130/000004) | empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 3/2012 | | |
| 4/2012 | 24 de febrero | por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. | Medidas Económico- Financieras | Convalidado | no | | | |
| 5/2012 | 5 de marzo | de mediación en asuntos civiles y mercantiles. | Necesidad de Modificación normativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 5/2012 | | |
| 6/2012 | 9 de marzo | de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. (130/000007) | Medidas Económico- Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/2012 | 9 de marzo | por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. (130/000008) | Medidas Económico- Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-------------|--|-------------------------------------|--|----|------------|----|--|
| 8/2012 | 16 de marzo | de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio. (130/000009) | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 4/2012 | | |
| 9/2012 | 16 de marzo | de simplificación de las obligaciones de información y documentación de fusiones y escisiones de sociedades de capital. (130/000010) | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 1/2012 | | |
| 10/2012 | 23 de marzo | por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión. (130/000011) | Necesidad de Modificación normativa | Convalidado | no | | | |
| 11/2012 | 30-mar | de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca. (130/000012) | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | RI | |
| 12/2012 | 30-mar | por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. (130/000013) | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|--------|--|-------------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 13/2012 | 30-mar | <p>por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.</p> | Necesidad de Modificación normativa | Convalidado | no | | | |
|---------|--------|--|-------------------------------------|-------------|----|--|--|--|

| | | | | | | | | |
|---------|-------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|---|
| 14/2012 | 20-abr | de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 26/2016 | STC no contemplada en el análisis de REBOLLO, M., <i>op. cit.</i> |
| 15/2012 | 20-abr | de modificación del Régimen de Administración de la Corporación RTVE previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio. (130/000016) | Organización Administrativa | Convalidado | no | | RI | |
| 16/2012 | 20-abr | de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. (130/000017) | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 139/2016 | STC no contemplada en el análisis de REBOLLO, M., <i>op. cit.</i> |
| 17/2012 | 4 de mayo | de medidas urgentes en materia de medio ambiente. (verlo porque es muy general) | Necesidad Absoluta | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 11/2012 | | |
| 18/2012 | 11 de mayo | sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 8/2012 | | |
| 19/2012 | 25 de mayo | de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 12/2012 | | |
| 20/2012 | 13 de julio | medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 81 y 83/2015 STC 97 y 100/2015 STC 113 y | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|-----------------------------|--|
| | | | | | | | 114/2015 STC 136/2015 | |
| 21/2012 | 13 de julio | medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 22/2012 | 20 de julio | Crisis económica. Busca mayor eficiencia de los servicios públicos y dinamizar mercados de transporte. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 23/2012 | 24 de agosto | por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. | empleo | Convalidado | no | | | |
| 24/2012 | 31 de agosto | de reestructuración y resolución de entidades de crédito. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y Tramitado como proyecto de ley | si | Ley 9/2012 | | |
| 25/2012 | 7 de septiembre | por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas. | Necesidad Absoluta | Convalidado y Tramitado como proyecto de ley | si | Ley 14/2012 | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|--|----|------------|---|--|
| 26/2012 | 7 de septiembre | por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 27/2012 | 15 de noviembre | de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 1/2013 | | |
| 28/2012 | 30 de noviembre | de medidas de consolidación y garantía del Sistema de Seguridad Social. | otros | Convalidado | no | | STC 49/2015, STC 95/2015, STC 109/2015, STC 116/2015 STC 123/2015, STC 125/2015, STC 135/2015 | |
| 29/2012 | 28 de diciembre | de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 183/2014 | |

| | | | | | | | | |
|--------|---------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|---------------------------|--|
| 1/2013 | 25 de enero | por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. | empleo | Convalidado | no | | RI | |
| 2/2013 | 1 de febrero | de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 183/2014, STC 28/2015 | |
| 3/2013 | 22 de febrero | por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, así como corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | RI/CI | |
| 4/2013 | 22 de febrero | de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, así como corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y Tramitado Como proyecto de ley | si | Ley 11/2013 | RI | |
| 5/2013 | 15 de marzo | de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | RI | |
| 6/2013 | 22 de marzo | de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 12/2015 | |

| | | | | | | | | |
|---------|-------------|---|-------------------------------|--|----|------------|--------------|---|
| 7/2013 | 28 de junio | de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación. Presentado el 02/07/2013, calificado el 11/07/2013 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 70/2016 | STC no contemplada en el análisis de REBOLLO, M., <i>op. cit.</i> |
| 8/2013 | 28 de junio | , de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros. Presentado el 02/07/2013, calificado el 11/07/2013 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 9/2013 | 12 de julio | , por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. Presentado el 15/07/2013, calificado el 24/07/2013 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 270/2015 | STC no contemplada en el análisis de REBOLLO, M., <i>op. cit.</i> |
| 10/2013 | 26 de julio | , por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de crédito para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal. Presentado el 27/07/2013, calificado el 03/09/2013 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/2013 | 2 de agosto | para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. Presentado el 07/08/2013, calificado el 03/09/2013 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 1/2014 | STC 27/2015 | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|-------------|----|--|-------------|--|
| 12/2013 | 18 de octubre | conceden suplementos de crédito por importe de 70.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Economía y Competitividad, para atender necesidades de financiación de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 13/2013 | 25 de octubre | , por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 17.421.238.125 euros, para la concesión de un préstamo al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, para financiar al Servicio Público de Empleo Estatal la aportación al IV Plan Integral de Empleo en Canarias, para dotar la participación de España en la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización y para la cuarta convocatoria de ayudas al Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE 4). Presentado el 28/10/2013, calificado el 05/11/2013 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 14/2013 | 29 de noviembre | de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 40/2016 | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 15/2013 | 13 de diciembre | sobre reestructuración de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 16/2013 | 20 de diciembre | de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Presentado el | empleo | Convalidado | no | | | |
| 17/2013 | 27 de diciembre | Real Decreto-Ley 17/2013, de 27 de diciembre, por el que se determina el precio de la energía eléctrica en los contratos sujetos al precio voluntario para el pequeño consumidor en el primer trimestre de 2014. | otros | Convalidado | no | | | |
| 1/2014 | 24 de enero | de reforma en materia de infraestructuras y de transportes, y otras medidas económicas. Presentado el 25/01/2014, calificado el 28/01/2014 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 2/2014 | 21 de febrero | , por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y costa cantábrica. Presentado el 24/02/2014, calificado el 04/03/2014 | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 3/2014 | 28 de febrero | de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. Presentado el 12/03/2014, calificado el 18/03/2014 | empleo | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|--|
| 4/2014 | 7 de marzo | por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial. Presentado el 17/03/2014, calificado el 25/03/2014 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 17/2014 | | |
| 5/2014 | 4 de abril | por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinario y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal y la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Presentado el 04/04/2014, calificado el 08/04/2014 | Organización Administrativa | Convalidado | no | | | |
| 6/2014 | 11 de abril | por el que se regula el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada "Aznaicóllar". Presentado el 15/04/2014, calificado el 22/04/2014 | otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--------------|---|
| 7/2014 | 20 de junio | por el que se concede un suplemento de crédito por importe de 95.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Economía y Competitividad, para la realización de las actuaciones enmarcadas en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación y se concede un crédito extraordinario por importe de 175.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, para financiar al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) la sexta convocatoria de ayudas del programa de incentivos al vehículo eficiente (PIVE 6). Presentado el 23/06/2014, calificado el 01/07/2014 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 8/2014 | 4 de julio | de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Presentado el 07/07/2014, calificado el 15/07/2014 Resultado de la tramitación: | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 18/2014 | STC 199/2015 | STC no contemplada en el análisis de REBOLLO, M., <i>op. cit.</i> |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|--|-------------------------------------|--|----|------------|--------------|---|
| 9/2014 | 4 de julio | por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos. Presentado el 07/07/2014, calificado el 15/07/2014 | otros | Convalidado | no | | | |
| 10/2014 | 1 de agosto | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Presentado el 02/08/2014, calificado el 02/09/2014 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | STC 126/2016 | STC no contemplada en el análisis de REBOLLO, M., <i>op. cit.</i> |
| 11/2014 | 5 de septiembre | de medidas urgentes en materia concursal. Presentado el 09/09/2014, calificado el 16/09/2014 Resultado de la tramitación: | Necesidad de Modificación normativa | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 9/2015 | | |
| 12/2014 | 12 de septiembre | por el que se conceden suplementos de crédito y créditos extraordinarios en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Educación, Cultura y Deporte, de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Presentado el 15/09/2014, calificado el 16/09/2014 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|-----------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|----|--|
| 13/2014 | 3 de octubre | por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares. Presentado el 04/10/2014, calificado el 07/10/2014 | otros | Convalidado | no | | RI | |
| 14/2014 | 7 de noviembre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito para financiar actuaciones de distintos Departamentos Ministeriales. Presentado el 07/11/2014, calificado el 11/11/2014 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 15/2014 | 19 de diciembre | de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Presentado el 22/12/2014, calificado el 13/01/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 16/2014 | 19 de diciembre | por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. Presentado el 23/12/2014, calificado el 13/01/2015 | empleo | Convalidado | no | | RI | |
| 17/2014 | 26 de diciembre | de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico. Presentado el 30/12/2014, calificado el 13/01/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 1/2015 | 27 de febrero | de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social. Presentado el 04/03/2015, calificado el 10/03/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 25/2015 | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|--|---|
| 2/2015 | 6 de marzo | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015. Presentado el 06/03/2015, calificado el 10/03/2015 | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |
| 3/2015 | 22 de marzo | por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para luchar contra el fraude en los servicios públicos, para el impulso del funcionamiento de la Administración de Justicia y en aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Presentado el 23/03/2015, calificado el 07/04/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | Si bien tiene algunas medidas de empleo, es mayoritariamente sobre medidas económicas y financieras |
| 4/2015 | 22 de marzo | para la reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Presentado el 26/03/2015, calificado el 07/04/2015 Resultado de la tramitación: | empleo | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 30/2015 | | |
| 5/2015 | 30 de abril | de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional. Presentado el 04/05/2015, calificado el | otros | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|--------|-------------|--|-------------------------------|--|----|-------------|----|--|
| | | 05/05/2015 | | | | | | |
| 6/2015 | 14 de mayo | por el que se modifica la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto del Estado, y se adoptan otras medidas de carácter tributario. Presentado el 14/05/2015, calificado el 19/05/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 7/2015 | 14 de mayo | por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a Programas Especiales de Armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento. Presentado el 14/05/2015, calificado el 19/05/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado y tramitado como proyecto de ley | si | Ley 32/2015 | RI | |
| 8/2015 | 26 de junio | de medidas de apoyo para la continuidad de Barcelona como "Mobile World Capital" para el periodo 2019-2023. | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |

| | | | | | | | | |
|---------|------------------|---|-------------------------------|-------------|----|--|--|--|
| 9/2015 | 10 de julio | de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico. Presentado el 10/07/2015, calificado el 14/07/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 10/2015 | 11 de septiembre | por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía. Presentado el 14/09/2015, calificado el 24/09/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 11/2015 | 2 de octubre | , para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos. Presentado el 05/10/2015, calificado el 13/10/2015 | Medidas Económico-Financieras | Convalidado | no | | | |
| 12/2015 | 30 de octubre | por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los temporales de lluvia en la Comunidad Autónoma de Canarias y en el sur y este peninsular en los meses de septiembre y octubre de 2015. Presentado el 03/11/2015, calificado el 10/11/2015 | Necesidad Absoluta | Convalidado | no | | | |

ANEXO II. CAPÍTULO 3.1 Decretos-leyes aprobados respecto de otras normas con rango de ley aprobadas

| Año | Decretos Leyes | | | Otras normas con rango de ley aprobadas | | | % sobre la totalidad de normas con rango de ley aprobadas | | | | | % sobre la totalidad de normas con rango de ley aprobadas sin tener en cuenta los DL de absoluta necesidad | | | | |
|------|----------------|---|-----------------------------|---|-------|----------------------------|---|-------|-------------------|---------|----------------------------|--|-------|-------------------|---------|----------------------------|
| | Decretos Leyes | Decretos Leyes por razones de nec. absoluta | DL sin los de nec. absoluta | Leyes Orgánicas | Leyes | Real Decretos Legislativos | Total Normas | % DL | % leyes orgánicas | % Leyes | % Real Decreto Legislativo | Total Normas sin decretos de necesidad absoluta | % DL | % leyes orgánicas | % Leyes | % Real Decreto Legislativo |
| 1977 | 6 | 0 | 6 | 0 | 20 | 0 | 26 | 23,08 | 0,00 | 76,92 | 0,00 | 26 | 23,08 | 0,00 | 76,92 | 0,00 |
| 1978 | 50 | 0 | 50 | 0 | 91 | 0 | 141 | 35,46 | 0,00 | 64,54 | 0,00 | 141 | 35,46 | 0,00 | 64,54 | 0,00 |
| 1979 | 17 | 0 | 17 | 4 | 45 | 0 | 66 | 25,76 | 6,06 | 68,18 | 0,00 | 66 | 25,76 | 6,06 | 68,18 | 0,00 |
| 1980 | 16 | 0 | 16 | 13 | 83 | 0 | 112 | 14,29 | 11,61 | 74,11 | 0,00 | 112 | 14,29 | 11,61 | 74,11 | 0,00 |
| 1981 | 19 | 3 | 16 | 8 | 50 | 1 | 78 | 24,36 | 10,26 | 64,10 | 1,28 | 75 | 21,33 | 10,67 | 66,67 | 1,33 |
| 1982 | 26 | 5 | 21 | 13 | 53 | 0 | 92 | 28,26 | 14,13 | 57,61 | 0,00 | 87 | 24,14 | 14,94 | 60,92 | 0,00 |
| 1983 | 9 | 3 | 6 | 14 | 46 | 0 | 69 | 13,04 | 20,29 | 66,67 | 0,00 | 66 | 9,09 | 21,21 | 69,70 | 0,00 |
| 1984 | 15 | 1 | 14 | 10 | 52 | 0 | 77 | 19,48 | 12,99 | 67,53 | 0,00 | 76 | 18,42 | 13,16 | 68,42 | 0,00 |
| 1985 | 8 | 1 | 7 | 14 | 51 | 1 | 74 | 10,81 | 18,92 | 68,92 | 1,35 | 73 | 9,59 | 19,18 | 69,86 | 1,37 |
| 1986 | 3 | 0 | 3 | 4 | 25 | 16 | 48 | 6,25 | 8,33 | 52,08 | 33,33 | 48 | 6,25 | 8,33 | 52,08 | 33,33 |
| 1987 | 7 | 1 | 6 | 7 | 34 | 1 | 49 | 14,29 | 14,29 | 69,39 | 2,04 | 48 | 12,50 | 14,58 | 70,83 | 2,08 |
| 1988 | 7 | 1 | 6 | 7 | 44 | 1 | 59 | 11,86 | 11,86 | 74,58 | 1,69 | 58 | 10,34 | 12,07 | 75,86 | 1,72 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------|----|---|----|----|----|---|-----|-------|-------|-------|-------|----|-------|-------|-------|-------|
| 1989 | 7 | 1 | 6 | 3 | 20 | 1 | 31 | 22,58 | 9,68 | 64,52 | 3,23 | 30 | 20,00 | 10,00 | 66,67 | 3,33 |
| 1990 | 6 | 0 | 6 | 1 | 31 | 3 | 41 | 14,63 | 2,44 | 75,61 | 7,32 | 41 | 14,63 | 2,44 | 75,61 | 7,32 |
| 1991 | 5 | 0 | 5 | 13 | 31 | 0 | 49 | 10,20 | 26,53 | 63,27 | 0,00 | 49 | 10,20 | 26,53 | 63,27 | 0,00 |
| 1992 | 6 | 1 | 5 | 10 | 39 | 1 | 56 | 10,71 | 17,86 | 69,64 | 1,79 | 55 | 9,09 | 18,18 | 70,91 | 1,82 |
| 1993 | 22 | 4 | 18 | 0 | 23 | 1 | 46 | 47,83 | 0,00 | 50,00 | 2,17 | 42 | 42,86 | 0,00 | 54,76 | 2,38 |
| 1994 | 13 | 5 | 8 | 20 | 43 | 2 | 78 | 16,67 | 25,64 | 55,13 | 2,56 | 73 | 10,96 | 27,40 | 58,90 | 2,74 |
| 1995 | 12 | 7 | 5 | 16 | 44 | 2 | 74 | 16,22 | 21,62 | 59,46 | 2,70 | 67 | 7,46 | 23,88 | 65,67 | 2,99 |
| 1996 | 17 | 2 | 15 | 5 | 14 | 1 | 37 | 45,95 | 13,51 | 37,84 | 2,70 | 35 | 42,86 | 14,29 | 40,00 | 2,86 |
| 1997 | 29 | 6 | 23 | 6 | 66 | 0 | 101 | 28,71 | 5,94 | 65,35 | 0,00 | 95 | 24,21 | 6,32 | 69,47 | 0,00 |
| 1998 | 20 | 2 | 18 | 11 | 50 | 0 | 81 | 24,69 | 13,58 | 61,73 | 0,00 | 79 | 22,78 | 13,92 | 63,29 | 0,00 |
| 1999 | 22 | 4 | 18 | 15 | 55 | 1 | 55 | 1,00 | 89,00 | 20,22 | 16,85 | 89 | 20,22 | 16,85 | 61,80 | 1,12 |
| 2000 | 10 | 1 | 9 | 9 | 14 | 5 | 38 | 26,32 | 23,68 | 36,84 | 13,16 | 37 | 24,32 | 24,32 | 37,84 | 13,51 |
| 2001 | 16 | 5 | 11 | 7 | 26 | 1 | 50 | 32,00 | 14,00 | 52,00 | 2,00 | 45 | 24,44 | 15,56 | 57,78 | 2,22 |
| 2002 | 10 | 3 | 7 | 10 | 52 | 1 | 73 | 13,70 | 13,70 | 71,23 | 1,37 | 70 | 10,00 | 14,29 | 74,29 | 1,43 |
| 2003 | 7 | 4 | 3 | 20 | 62 | 0 | 89 | 7,87 | 22,47 | 69,66 | 0,00 | 85 | 3,53 | 23,53 | 72,94 | 0,00 |
| 2004 | 11 | 2 | 9 | 3 | 4 | 8 | 26 | 42,31 | 11,54 | 15,38 | 30,77 | 24 | 37,50 | 12,50 | 16,67 | 33,33 |
| 2005 | 16 | 7 | 9 | 6 | 30 | 0 | 52 | 30,77 | 11,54 | 57,69 | 0,00 | 45 | 20,00 | 13,33 | 66,67 | 0,00 |
| 2006 | 13 | 3 | 10 | 8 | 44 | 0 | 65 | 20,00 | 12,31 | 67,69 | 0,00 | 62 | 16,13 | 12,90 | 70,97 | 0,00 |
| 2007 | 11 | 6 | 5 | 16 | 56 | 2 | 85 | 12,94 | 18,82 | 65,88 | 2,35 | 79 | 6,33 | 20,25 | 70,89 | 2,53 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------|----|---|----|----|----|---|----|-------|-------|-------|-------|----|-------|-------|-------|-------|
| 2008 | 10 | 2 | 8 | 2 | 4 | 2 | 18 | 55,56 | 11,11 | 22,22 | 11,11 | 16 | 50,00 | 12,50 | 25,00 | 12,50 |
| 2009 | 14 | 2 | 12 | 3 | 29 | 0 | 46 | 30,43 | 6,52 | 63,04 | 0,00 | 44 | 27,27 | 6,82 | 65,91 | 0,00 |
| 2010 | 14 | 1 | 13 | 9 | 44 | 1 | 68 | 20,59 | 13,24 | 64,71 | 1,47 | 67 | 19,40 | 13,43 | 65,67 | 1,49 |
| 2011 | 20 | 2 | 18 | 12 | 38 | 3 | 73 | 27,40 | 16,44 | 52,05 | 4,11 | 71 | 25,35 | 16,90 | 53,52 | 4,23 |
| 2012 | 29 | 3 | 26 | 8 | 17 | 0 | 54 | 53,70 | 14,81 | 31,48 | 0,00 | 51 | 50,98 | 15,69 | 33,33 | 0,00 |
| 2013 | 17 | 0 | 17 | 9 | 27 | 1 | 54 | 31,48 | 16,67 | 50,00 | 1,85 | 54 | 31,48 | 16,67 | 50,00 | 1,85 |
| 2014 | 17 | 1 | 16 | 8 | 36 | 0 | 61 | 27,87 | 13,11 | 59,02 | 0,00 | 60 | 26,67 | 13,33 | 60,00 | 0,00 |
| 2015 | 12 | 6 | 6 | 6 | 14 | 0 | 84 | 14,29 | 19,05 | 57,14 | 9,52 | 26 | 23,08 | 23,08 | 53,85 | 0,00 |

ANEXO III. CAPÍTULO 3.2 Decretos-leyes aprobados por materia

| Materia | I Legislatura | II Legislatura | III Legislatura | IV Legislatura | V Legislatura | VI Legislatura | VII Legislatura | VIII Legislatura | IX Legislatura | X Legislatura | Totales por Materia |
|--|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-------------------|------------------|------------------------|
| Necesidad Absoluta | 6 | 6 | 2 | 6 | 13 | 13 | 16 | 18 | 7 | 6 | 93 |
| Necesidad Modificación Normativa | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 4 | 10 |
| Medidas Económico Financieras | 35 | 21 | 12 | 18 | 17 | 45 | 17 | 21 | 33 | 51 | 270 |
| Empleo | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 6 | 2 | 0 | 12 | 7 | 32 |
| Organización Administrativa | 28 | 9 | 5 | 2 | 6 | 9 | 1 | 4 | 2 | 2 | 68 |
| otros | 4 | 2 | 1 | 2 | 1 | 8 | 6 | 9 | 1 | 6 | 40 |
| Total | 73 | 39 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 76 | 513 |

ANEXO IV. CAPÍTULO 3.3 Relación entre decretos-leyes aprobados y situación económica

| Año | Decretos Leyes aprobados | Decretos Leyes aprobados en materia económico financiera | % RDL aprobados en materia económico financiera sobre la totalidad de RDL aprobados | PBI per cápita España |
|------|--------------------------|--|---|-----------------------|
| 1979 | 17 | 8 | 47,1 | -0,84 |
| 1980 | 16 | 8 | 50,0 | 1,56 |
| 1981 | 19 | 8 | 42,1 | -0,93 |
| 1982 | 26 | 12 | 46,2 | 0,71 |
| 1983 | 9 | 5 | 55,6 | 1,29 |
| 1984 | 15 | 9 | 60,0 | 1,37 |
| 1985 | 8 | 5 | 62,5 | 1,95 |
| 1986 | 3 | 1 | 33,3 | 2,94 |
| 1987 | 7 | 4 | 57,1 | 5,29 |
| 1988 | 7 | 4 | 57,1 | 4,86 |

| | | | | |
|------|----|----|------|-------|
| 1989 | 7 | 4 | 57,1 | 4,62 |
| 1990 | 6 | 5 | 83,3 | 3,62 |
| 1991 | 5 | 2 | 40,0 | 2,31 |
| 1992 | 6 | 4 | 66,7 | 0,60 |
| 1993 | 22 | 13 | 59,1 | -1,34 |
| 1994 | 13 | 5 | 38,5 | 2,11 |
| 1995 | 12 | 2 | 16,7 | 2,52 |
| 1996 | 17 | 10 | 58,8 | 2,44 |
| 1997 | 29 | 15 | 51,7 | 3,42 |
| 1998 | 20 | 11 | 55,0 | 3,94 |
| 1999 | 22 | 11 | 50,0 | 3,95 |
| 2000 | 10 | 8 | 80,0 | 4,41 |
| 2001 | 16 | 6 | 37,5 | 2,74 |
| 2002 | 10 | 2 | 20,0 | 1,20 |
| 2003 | 7 | 2 | 28,6 | 1,34 |
| 2004 | 11 | 5 | 45,5 | 1,40 |
| 2005 | 16 | 5 | 31,3 | 1,99 |

| | | | | |
|------|----|----|------|-------|
| 2006 | 13 | 8 | 61,5 | 2,43 |
| 2007 | 11 | 2 | 18,2 | 1,87 |
| 2008 | 10 | 7 | 70,0 | -0,48 |
| 2009 | 14 | 9 | 64,3 | -4,42 |
| 2010 | 14 | 8 | 57,1 | -0,45 |
| 2011 | 20 | 11 | 55,0 | -1,35 |
| 2012 | 29 | 19 | 65,5 | -2,68 |
| 2013 | 17 | 14 | 82,4 | -1,35 |
| 2014 | 17 | 9 | 52,9 | 1,66 |
| 2015 | 12 | 8 | 66,7 | 3,35 |

ANEXO V. CAPÍTULO 5.1 Relación entre la aprobación de decretos-leyes y la utilización de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno

| Legislatura | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Decretos Leyes aprobados | 73 | 40 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 71 |
| Decretos Leyes aprobados sin tener en cuenta los de absoluta necesidad. | 67 | 33 | 18 | 24 | 27 | 72 | 28 | 34 | 49 | 66 |
| Proyectos de Ley Iniciados | 347 | 209 | 125 | 137 | 130 | 192 | 175 | 152 | 147 | 161 |
| Total RDL más PL | 414 | 242 | 143 | 161 | 157 | 264 | 203 | 186 | 196 | 227 |
| % que representan los DL | 16,18 | 13,64 | 12,59 | 14,91 | 17,20 | 27,27 | 13,79 | 18,28 | 25,00 | 29,07 |
| Escaños de la mayoría | 168 | 177 | 163 | 155 | 138 | 146 | 183 | 164 | 152 | 170 |
| Escaños/Grupo Parlamentario | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
| Número de escaños del Grupo Parlamentario Mayoritario (Inicial) | 169 | 202 | 184 | 175 | 159 | 154 | 179 | 162 | 169 | 186 |
| Número de escaños del Grupo Parlamentario Mayoritario (Final) | 150 | 201 | 182 | 175 | 159 | 155 | 183 | 164 | 169 | 185 |
| Número de escaños del Grupo Parlamentario Mayoritario (Promedio) | 159,5 | 201,5 | 183 | 175 | 159 | 154,5 | 181 | 163 | 169 | 185,5 |

ANEXO VI. CAPÍTULO 5.2 Utilización de los procedimientos abreviados

| Legislatura | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Normas totales tramitadas | 638 | 397 | 325 | 380 | 359 | 629 | 611 | 527 | 564 | 528 |
| Competencia Legislativa Plena | 77 | 68 | 66 | 63 | 60 | 112 | 68 | 127 | 161 | 117 |
| Competencia Legislativa Plena +Urgencia | 4 | 4 | 3 | 15 | 12 | 21 | 22 | 20 | 29 | 40 |
| % Competencia Legislativa Plena | 12,07 | 17,13 | 20,31 | 16,58 | 16,71 | 17,81 | 11,13 | 24,10 | 28,55 | 22,16 |
| Lectura única | 1 | 22 | 15 | 35 | 19 | 26 | 17 | 11 | 7 | 13 |
| Lectura Única + Urgencia | 0 | 3 | 2 | 7 | 11 | 7 | 12 | 9 | 4 | 12 |
| % Lectura Única | 0,16 | 5,54 | 4,62 | 9,21 | 5,29 | 4,13 | 2,78 | 2,09 | 1,24 | 2,46 |
| Urgencia (incluye las urgencias de CLP y LU) | 58 | 40 | 6 | 37 | 39 | 54 | 65 | 35 | 39 | 63 |
| % Urgencia | 9,09 | 10,08 | 1,85 | 9,74 | 10,86 | 8,59 | 10,64 | 6,64 | 6,91 | 11,93 |
| Urgencia por el 86 inc. 3 | 33 | 11 | 2 | 9 | 10 | 19 | 9 | 5 | 11 | 18 |
| Total urgencia sin 86 inc. 3 | 25 | 29 | 4 | 28 | 29 | 35 | 56 | 30 | 28 | 45 |
| % total urgencias sin 86 inc.3 | 3,92 | 7,30 | 1,23 | 7,37 | 8,08 | 5,56 | 9,17 | 5,69 | 4,96 | 8,52 |

| | | | | | | | | | | |
|---|------|-------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| Normal (ordinaria) | 506 | 274 | 1 | 61 | 78 | 134 | 92 | 83 | 37 | 35 |
| Cuántas veces se usó alguno de los procedimientos abreviados (urgencia y lectura única) | 59 | 59 | 19 | 65 | 47 | 73 | 70 | 37 | 42 | 64 |
| Procedimientos abreviados sin 86 inc. 3 | 26 | 48 | 17 | 56 | 37 | 54 | 61 | 32 | 31 | 46 |
| % procedimientos abreviados sin 86.3 sobre total | 4,08 | 12,09 | 5,23 | 14,74 | 10,31 | 8,59 | 9,98 | 6,07 | 5,50 | 8,71 |
| Normas Iniciadas por el Gobierno | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
| Normas totales iniciadas por el gobierno | 407 | 262 | 163 | 171 | 175 | 278 | 226 | 209 | 204 | 250 |
| Competencia Legislativa Plena | 68 | 59 | 53 | 45 | 47 | 62 | 51 | 78 | 112 | 114 |
| Competencia Legislativa Plena - Urgencia | 4 | 4 | 3 | 14 | 12 | 20 | 22 | 19 | 29 | 38 |
| Lectura Única | 1 | 22 | 14 | 26 | 16 | 22 | 10 | 10 | 3 | 10 |
| Lectura Única - Urgencia | 0 | 3 | 2 | 7 | 9 | 6 | 7 | 8 | 1 | 9 |
| % Lectura Única sobre las que impulsó el Gobierno | 0,25 | 8,40 | 8,59 | 15,20 | 9,14 | 7,91 | 4,42 | 4,78 | 1,47 | 4,00 |

| | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| % Lectura Única impulsadas por el Gobierno sobre el total de las normas | 0,16 | 5,54 | 4,31 | 6,84 | 4,46 | 3,50 | 1,64 | 1,90 | 0,53 | 1,89 |
| Urgencia | 56 | 38 | 6 | 27 | 37 | 49 | 57 | 32 | 32 | 58 |
| % Urgencia | 13,76 | 14,50 | 3,68 | 15,79 | 21,14 | 17,63 | 25,22 | 15,31 | 15,69 | 23,20 |
| Normal | 286 | 150 | 1 | 57 | 46 | 84 | 82 | 58 | 25 | 28 |
| Cuántas veces se usó alguno de los procedimientos abreviados | 57 | 57 | 18 | 46 | 44 | 65 | 60 | 34 | 34 | 59 |
| Urgencia por el 86 inc. 3 sobre el total de normas impulsadas por el Gobierno | 33 | 11 | 2 | 9 | 10 | 19 | 9 | 5 | 11 | 18 |
| Total tramitados Urgencia sin tener en cuenta los RDL | 23 | 27 | 4 | 18 | 27 | 30 | 48 | 27 | 21 | 40 |
| % Urgencia sin tener en cuenta los derivados del 86.3 respecto de la totalidad de las normas impulsadas por el Gobierno | 5,65 | 10,31 | 2,45 | 10,53 | 15,43 | 10,79 | 21,24 | 12,92 | 10,29 | 16,00 |
| % Urgencia sin tener en cuenta los derivados del 86.3 respecto de la totalidad de las normas impulsadas | 3,61 | 6,80 | 1,23 | 4,74 | 7,52 | 4,77 | 7,86 | 5,12 | 3,72 | 7,58 |

ANEXO VII. CAPÍTULO 6. Decretos-leyes convalidados y tramitados como proyecto de ley

| | I Legislatura | II Legislatura | III Legislatura | IV Legislatura | V Legislatura | VI Legislatura | VII Legislatura | VIII Legislatura | IX Legislatura | X Legislatura | Totales |
|--|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-------------------|------------------|---------|
| Total Decretos-leyes | 73 | 39 | 20 | 30 | 40 | 85 | 42 | 52 | 56 | 76 | 513 |
| Convalidados y Tramitados como proyecto de Ley | 34 | 11 | 2 | 9 | 10 | 19 | 9 | 5 | 11 | 18 | 128 |
| % de decretos convalidados y tramitados como Proyecto de Ley | 46,58 | 28,21 | 10,00 | 30,00 | 25,00 | 22,35 | 21,43 | 9,62 | 19,64 | 23,68 | 24,95 |
| Convertidos en leyes | 17 | 11 | 1 | 9 | 6 | 15 | 9 | 4 | 6 | 18 | 96 |
| % Convertidos en leyes | 23,29 | 28,21 | 5,00 | 30,00 | 15,00 | 17,65 | 21,43 | 7,69 | 10,71 | 23,68 | 18,71 |
| % Convertidos en leyes sobre los tramitados | 50,00 | 100,00 | 50,00 | 100,00 | 60,00 | 78,95 | 100,00 | 80,00 | 54,55 | 100,00 | 75,00 |