

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Facultad de Derecho

Máster en Protección Jurídica de Personas y Grupos Vulnerables

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**DEL USO AL ABUSO: EL DECRETO-LEY EN
MATERIA SOCIAL EN LA X LEGISLATURA**

Realizado por: Patricia García Majado.

Dirigido por: Miguel Presno Linera.

Convocatoria: mayo-junio curso 2014/2015.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.	3
2.	UNA MIRADA AL PASADO PARA COMPRENDER EL PRESENTE.	5
2.1.	LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DEL EJECUTIVO-LEGLADOR.	5
2.2.	LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEA DEL DECRETO-LEY.	15
3.	EL MOMENTO DEL DECRETO-LEY: EL PRESUPUESTO HABILITANTE.	21
3.1.	EL JUEZ DE LO EXTRAORDINARIO Y URGENTE.	22
3.2.	SOBRE LA EXTRAORDINARIA NECESIDAD.	26
3.3.	SOBRE LA URGENCIA.	32
3.4.	LA CONEXIÓN DE SENTIDO.	38
3.5.	LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD EN CIFRAS.	42
4.	EL DECRETO-LEY EN LA X LEGISLATURA: EL GOBIERNO DE LA CRISIS.	48
4.1.	UNA APROXIMACIÓN GENERAL.	48
4.2.	LA MATERIA SOCIAL COMO PROTAGONISTA DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA.	52
4.2.1.	En el ámbito laboral.	53
4.2.2.	En el ámbito hipotecario.	64
4.2.3.	En el ámbito de la sanidad y la educación.	71
5.	EPÍLOGO: ENTRE LAS URGENCIAS Y LAS CONVENIENCIAS.	79
6.	CONCLUSIONES	86
7.	BIBLIOGRAFÍA	92

RESUMEN

El ejercicio de la potestad legislativa de urgencia que el Gobierno tiene constitucionalmente reconocida se supedita a la existencia de circunstancias extraordinarias y urgentes (art.86 CE). Sin embargo, la historia democrática, a través de las cifras y las razones que los distintos Ejecutivos han ido ofreciendo para aprobar decretos-leyes, permite cuestionar el carácter excepcional que reviste esta figura, pues ha devenido mucho más cotidiana y frecuente de lo que el presupuesto habilitante parece permitir. Y ello se aprecia, especialmente, en la X Legislatura, que, caracterizada por la existencia de una profunda crisis económica, ha dado lugar a un número importante de decretos-leyes que abordan cuestiones de naturaleza social cuya excepcionalidad y urgencia parece confundirse con la mera comodidad y conveniencia políticas.

Palabras clave: decreto-ley; legislación de urgencia; presupuesto habilitante, necesidad, extraordinaria y urgente.

ABSTRACT

The exercise of the emergency legislative power that the Government has constitutionally recognized is subject to the existence of extraordinary and urgent circumstances (art.86 CE). Nevertheless, the democratic history, through the sum of Decree Laws passed and the reasons put forward by the different Governments to make use of the emergency legislation, call into question the exceptional nature that this figure has, since it has become much more quotidian and frequent than the enabling clause seems to allow. This can be specially noticed during the X Legislature that, characterized by the existence of a deep financial crisis, has given rise to an important sum of Decree Laws which address social issues whose exceptionality and urgency seem to be confused with the political convenience and comfort.

Key Words: Decree Law; emergency legislation; enabling clause, need, extraordinary and urgent.

1. INTRODUCCIÓN.

A pesar de que hoy resulta indiscutible la soberanía legislativa del Parlamento (art.66 CE), ello no es óbice para que el Gobierno ostente potestad legislativa, bien por delegación de las Cortes (art. 82 y ss. CE) o bien en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad (art.86 CE). En efecto, ésta última posibilidad surge con el afán de ofrecer una respuesta ágil a ciertas necesidades sociales imprevisibles e inminentes que las Cortes Generales, por la propia demora del procedimiento legislativo, son incapaces de otorgar. No obstante, siendo garantía necesaria para el propio Estado Social –entre otras cosas- que el Ejecutivo pueda intervenir legislativamente, con cierta agilidad, en circunstancias excepcionales, la historia democrática de nuestro país demuestra que aquél ha venido recurriendo a la legislación de urgencia con peligrosa asiduidad; esto es, en casos en que la previsibilidad o poca premura de las situaciones no reclamaba, ni autorizaba, su intervención.

Así las cosas, ese monopolio legislativo de las Cortes que tan asumido parece en tiempos de democracia constitucional, resulta, en no pocas ocasiones, amenazado y además, abiertamente cuestionado por los altos volúmenes de legislación de urgencia que presenta el ordenamiento jurídico español. El hecho de que en pleno Estado democrático de Derecho el Ejecutivo pueda seguir arrogándose facultades legislativas que no le corresponden en detrimento del Parlamento, invita a reflexionar sobre las causas que han desencadenado este fenómeno y, en especial, sobre las consecuencias que ello tiene para la calidad de la democracia. Estos motivos, unidos a la indudable actualidad que la problemática presenta, son los que justifican la elección de este tema como objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Máster.

Así pues, en el Capítulo 2, se comienza analizando cómo a lo largo de la historia y en diferentes culturas jurídicas europeas, el Gobierno o los correspondientes Monarcas, so pretexto de la concurrencia de diferentes situaciones excepcionales o de emergencia nacional, acabaron tomando un partido excesivo en la función legislativa. Y ello para constatar cómo los abusos y riesgos de los siglos pasados advirtieron al constitucionalismo moderno y contemporáneo de la necesidad de rodear a la potestad legislativa gubernamental de ciertas garantías que, disciplinando su uso, impidieran que los Gobiernos la ejerciesen de forma incontrolada, estudiándose, en concreto, la recepción constitucional que el decreto-ley tuvo en el ordenamiento jurídico español que es, precisamente, ejemplo de esa tensión entre reconocimiento y restricción.

Siendo una de las garantías fundamentales introducidas por el art.86 CE la supeditación de la legislación de urgencia a la concurrencia de *circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad*, en el Capítulo 3 se estudia la interpretación que, desde 1978, se le ha ido dando a dicho presupuesto habilitante. Esta cuestión se aborda desde el análisis de la jurisprudencia constitucional en la materia, la cual es clave no sólo para precisar el alcance de la cláusula anteriormente señalada, sino también para comprender en qué medida la misma ha propiciado o alentado un uso abusivo de la legislación de urgencia. En efecto, para constatar hasta qué punto el presupuesto habilitante ha operado o no como un freno de la producción de decretos-leyes, también se estudian las cifras que la democracia constitucional ofrece sobre la producción normativa de urgencia.

Estos dos primeros Capítulos sirven para contextualizar el art.86 CE y, especialmente, para conocer el alcance que tiene, o se le ha dado, al presupuesto habilitante. Sentadas estas cuestiones, en el Capítulo 4 es en el que propiamente se aborda más detalladamente la cuestión de los abusos de la legislación de urgencia, ciñéndose el estudio, por cuestiones de espacio y precisión, a la X Legislatura, elegida no solo por ser la actual, sino por estar profundamente marcada por una situación de crisis económica y social que, frecuentemente, ha operado como un estado constante de excepción y urgencia que ha motivado el recurso sin recato al decreto-ley. Además, el análisis también se acota materialmente al ámbito social, pues en una coyuntura económica problemática suele ser la que más modificaciones sufre a través de la legislación de urgencia y, porque estando la cuestión social en los orígenes mismos de la misma, resulta interesante analizar hasta qué punto esta es causa, o pretexto, de la intervención legislativa del Ejecutivo.

Por último, a la vista de las pocas situaciones en las que el Gobierno ha venido dictando decretos-leyes concurriendo verdaderamente circunstancias extraordinarias y urgentes, el trabajo finaliza analizando cuáles son, en la práctica, las razones que llevan al Ejecutivo a recurrir con tanta frecuencia a este cauce normativo y las implicaciones que esto tiene para la calidad de un sistema democrático. Así las cosas, el objetivo principal del trabajo es pues poner de manifiesto cómo un instrumento jurídico ideado inicialmente para subvenir necesidades públicas inminentes, y por lo tanto, pensado para fortalecer el Estado Social, ha terminado por convertirse en una herramienta puesta a disposición del Ejecutivo para introducir medidas y reformas de manera silenciosa e increíblemente cómoda en términos políticos.

2. UNA MIRADA AL PASADO PARA COMPRENDER EL PRESENTE.

2.1. LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DEL EJECUTIVO-LEGISLADOR.

La tendencia de los Ejecutivos a arrogarse funciones legislativas se refleja en diversas figuras jurídicas que, compartiendo el mismo fin –atribuir al Gobierno capacidad para legislar- han recibido distintas denominaciones o se han articulado de forma diferente según el momento histórico y el ordenamiento jurídico en cuestión. Por tanto, el propósito de este primer Capítulo no es otro que hacer un breve repaso de las manifestaciones gubernamentales en materia legislativa que han tenido lugar a lo largo de la historia, a pesar de que en puridad no encajen en la figura que actualmente hoy se conoce como decreto-ley; pues lo que se pretende es detectar la manera en que el Ejecutivo ha ido consiguiendo hacerse un hueco en el poder legislativo.

En España, el uso más asiduo del decreto-ley tuvo lugar en aquellos periodos en los que, encontrándose en país sin Constitución, los Gobiernos provisionales rectores asumieron la facultad de legislar por medio de decretos, los cuales solían ser rectificadas o convalidadas por ley una vez que la normalidad parlamentaria se reanudaba; si bien es cierto que previamente esta figura había tratado de ser constitucionalizada a través del intento fallido de reforma de Bravo Murillo en 1852¹. Así ocurrió, por ejemplo, con la legislación por Decreto del Gobierno provisional del General Serrano que fue ratificada por las Cortes por la ley de 19-20 de junio de 1869, bajo el imperio de la Constitución de 1869. En la misma línea, los Decretos promulgados por el Ministerio de Hacienda desde el año 1873 -en que Amadeo de Saboya renunció a la Corona- hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1876, los cuales sumaban 72, fueron elevados a rango de ley por la de 17 de julio de 1876².

Esta tendencia bastante frecuente en el S.XIX a que el Gobierno legislase y, posteriormente, el Parlamento ratificase su decisión, encuentra su máximo exponente en los *bills of indemnity* ingleses. El parlamentarismo británico aceptaba que, en ciertas ocasiones, el Monarca o el Consejo de Ministros tuviera capacidad normativa sobre materias reservadas al legislador, siempre y cuando dicho vicio de ilegalidad - originado

¹ El Proyecto Constitucional del general, publicado en la Gaceta de Madrid el 3 de diciembre de 1852, pretendía ofrecer al Rey la posibilidad de anticipar disposiciones legislativas, oyendo previamente a los respectivos Cuerpos de la Alta Administración del Estado, y dando en la legislatura inmediata cuenta a las Cortes para su examen y resolución, tratando de sancionar así, formalmente, la figura del decreto-ley al que tan frecuentemente se recurría en la práctica.

² TUR AUSINA, R.: *El control parlamentario de los decretos-leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp.29-31 y ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Comentario al artículo 86. Decretos-leyes” en ALZAGA VILLAMIL, O (Dir.): *Comentarios a las leyes políticas*, Tomo VII. Edersa, Madrid, 1985, p.142.

por la producción de una norma por un órgano no habilitado para legislar- fuese sanado a través de su confirmación o convalidación parlamentaria.

En la misma línea, en la Francia de Napoleón I, también había sido muy frecuente el uso de decretos. No obstante, la situación trató de ser regularizada a través de la doctrina de la *convalidación presunta*, manejada por la Corte de Casación en 1835, a través de la cual se defendía la legitimidad de dichos decretos si, en el momento de su promulgación, el Senado, que debía controlar los actos del Gobierno, no lo había llevado a cabo³. Desde este momento hasta la Constitución de 1875 fue incluso más frecuente el recurso a este tipo de legislación, especialmente en los momentos de crisis revolucionaria (1848, 1851, 1870), en los que los Gobiernos *de facto* dictaron disposiciones con valor legislativo que justamente por ello recibieron el nombre de *décrets-lois*. Sin embargo, la práctica de los *décrets-lois* franceses se consolida verdaderamente en el último tercio del S.XIX, y ello a pesar de que la Constitución francesa de la III República de 1875 no contenía ninguna previsión respecto a la capacidad normativa del Gobierno⁴. A pesar de ello, a partir de 1879 se producen cuatro leyes de habilitación (*lois de habilitation*)⁵ del Parlamento a favor del Ejecutivo para dictar decretos-leyes, las cuales abrieron la puerta, definitivamente, al ejercicio relativamente regular de funciones legislativas por parte del Gobierno⁶.

La intervención del Ejecutivo en la función legislativa como resultado de una previa habilitación por parte del Parlamento, también fue frecuente en Alemania durante la etapa de la Monarquía Constitucional. Aunque la Constitución de 1871 tampoco preveía nada al efecto, lo cierto es que era doctrinalmente pacífica la aceptación de que el Gobierno, habilitado por ley, pudiera tener capacidad normativa sobre materias objeto de regulación legal, produciendo lo que en el ordenamiento jurídico alemán recibe el nombre de *reglamento jurídico* (*Rechtsverordnungen*).

³ BERTHELEMY, H.: *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Rousseau et Cie, Paris, 1933, 13^o Edición, p.17 explica que el art.21 de la Constitución de entonces, había establecido como una de las atribuciones del Senado conservador la anulación de los actos que le fueran derivados como inconstitucionales por los tribunales o el gobierno, apuntando no obstante que la jurisprudencia posteriormente había entendido que los decretos, aunque inconstitucionales, adquirirían valor legislativo si no habían sido tachados de anulación por el mismo.

⁴ *Ibidem*, pp. 24-125. El autor entiende que las Cámaras no pueden disponer del poder legislativo, sino que solo pueden ejercitarlo. Por tanto, *le pouvoir législatif ne saurait donc être délégué*.

⁵ Estas leyes datan 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 según dispone PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno” en AA.VV: *La Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, p.99.

⁶ Una exposición ordenada de la evolución del ordenamiento francés durante este periodo, se encuentra en DUVERGE, M.: *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*. Presses Universitaires de France, Vendôme, 1955, pp.393-445.

En este mismo sentido, incluso en un país como Inglaterra en el que la supremacía del Parlamento parecía incontestable, también paulatinamente se fue abriendo camino la legislación gubernamental a través de la *delegated legislation* y los *emergency powers*⁷. Si bien es cierto que éstos surgen como mecanismo para enfrentar momentos bélicos o de emergencia nacional, delegando en el Gobierno la potestad de legislar, no lo es menos que su uso paulatinamente se regulariza y extiende hasta comprender la regulación de situaciones relativamente ordinarias. Así esta técnica legislativa pensada para tiempos convulsos termina proliferando en tiempos de paz, primero porque el gobierno conservador se sirve de ella para enfrentar la crisis económica de 1931, y posteriormente, tras 1945, porque el laborista recurre a ella para transformar el país a la economía de paz y facilitar las reformas sociales y económicas⁸.

Asimismo, la posibilidad del Ejecutivo de intervenir en cuestiones legislativas, también existía en el ordenamiento jurídico italiano a través de los decretos de urgencia⁹. Y ello a pesar de que el Estatuto Albertino de 1848, en su art.6, señalara que el Rey podría *dictar los decretos y reglamentos necesarios sin suspender ni dispensar su observancia*, de donde podía extraerse que, más bien, los decretos con valor legislativo estaban prohibidos. Sin embargo, a los tres meses de entrada en vigor del Estatuto, el Parlamento aprobaba la ley de 2 de agosto de 1848, por la que concedía al Gobierno poderes extraordinarios para la guerra con Austria¹⁰ y el 1 de diciembre de

⁷ La primera ley de estas características fue la *Defence of the Realm Act*, de 7 de agosto de 1914, aprobada con ocasión de la I Guerra Mundial, por la que se otorgaba el poder al Rey en Consejo para dictar *regulations for securing the public safety and the defense of the realm*. Sin embargo, concluida la guerra, 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 anterior de 1914 en los casos de declaración de crisis nacional. Posteriormente, y ante la amenaza de la Segunda Guerra Mundial, se promulgó la *Emergency Powers (Defence Act)*, el 24 de agosto de 1939 que otorgaba poderes al Gobierno mucho más amplios que los que concedía su homónima de 1914. *Vid.* 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, 2º Edición y, específicamente sobre la legislación delegada en el derecho inglés y estadounidense, MARSHALL, G.: *Teoría de la Constitución*, Espasa Calpe, Madrid, 1982, pp.151-156 esencialmente.

⁸ LOEWENSTEIN, L.: *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1973, p.290 y GÓMEZ ACEBO, R.: “El ejercicio de la función legislativa por el gobierno: leyes delegadas y decretos-leyes”. *RAP*, núm.6, 1951, p.81. Este último 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.

⁹ DI CIOLO, V.: *Questioni in tema di decreti-legge*. Dott.A.Giuffrè Editore, Milano, 1970, pp.5-13

¹⁰ *Ibidem*, p.81.

1859, núm.3811, se aprobaba el primer Real Decreto autorizando al Gobierno a ejecutar el Tratado de Zúrich de 10 de noviembre de 1859¹¹.

Así, si algo tiene en común toda esta legislación extraordinaria o de urgencia que comienza a atisbarse principalmente en la segunda mitad del siglo XIX, y comienzos del XX en el caso inglés, es que suele surgir de la mano de situaciones poco habituales y, en muchos casos, a través de la pura vía de hecho al no existir cobertura jurídica previa. Así, constituye el primer síntoma de que los Ejecutivos comienzan, si bien de manera eventual, a arrogarse facultades legislativas so pretexto del acontecimiento de determinados sucesos relativamente infrecuentes.

No obstante, esta experiencia relativamente fragmentada se institucionaliza en España durante la primera mitad del S.XX, con ocasión del Directorio presidido por Primo de Rivera, tiempos en los el recurso al decreto-ley se convierte, prácticamente, en la forma habitual de legislar. En efecto, a través del Real Decreto de 15 de septiembre de 1923, se atribuyó al presidente del Directorio Militar el poder de proponer al Rey Decretos que *tendrán fuerza de Ley interín en su día no sean modificados por leyes aprobadas por las Cortes del reino y sometidas a la real sanción* (art.1). Esta es la primera vez que la fórmula «decreto-ley» -como producto de un tipo especial de disposiciones emanadas del Gobierno que, no obstante, poseen fuerza de ley- adquiere carta de naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico¹².

Posteriormente, el Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española de 1929 (Constitución *non nata* de Primo de Rivera) establecía en su art.64 la posibilidad de que las Cortes concediesen *autorizaciones extraordinarias* al Ejecutivo para dictar disposiciones con fuerza de ley por razones de seguridad pública, o en casos de grave crisis nacional. Sin embargo, habrá que esperar a la Constitución republicana de 1931 para ver efectivamente constitucionalizada la posibilidad de que el Gobierno participe de las funciones legislativas. El art.80 de la misma recogía que:

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

¹¹ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*. Tecnos, Madrid, 1988, pp.41-42. En este último Real Decreto se encuentra precisamente la primera cláusula de conversión parlamentaria, aunque lo cierto es que esta práctica fue absolutamente inconstante. Los decretos-leyes, a pesar del silencio estatutario, abundaban en la práctica y además, tardaban extraordinariamente en ser convalidados. Así se expone en VIESTI G.: *Il decreto-legge*. Casa Editricedott. Eugenio Jovene, Nápoles, 1967, pp.21-26 y en BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973, p.494, señala que en 1923 y 1924 se convirtieron en bloque algunos miles de decretos del periodo anterior que quedaron retrasados.

¹² GÓMEZ ACEBO, R.: “El ejercicio de la función legislativa... *Ob.cit.* pp.88-89.

*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 el tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia*¹³.

La propia dicción del precepto evidencia el limitado interés que los constituyentes republicanos tenían en la sanción constitucional de esta figura, incluyéndola con timidez y precaución en la Constitución, temerosos de las tendencias autocráticas que su uso poco racionalizado podía conllevar¹⁴. En efecto, estas reticencias fueron puestas especialmente de manifiesto por la minoría progresista y propiciaron que la fórmula final que se recogió en el texto del año 1931, combinase las dos tesis que estaban en pugna: *necesidad agobiante para el Gobierno, respeto al Parlamento*¹⁵. No obstante, este reconocimiento de la legislación de urgencia a favor del Ejecutivo no es exclusivo ni original del ordenamiento jurídico español. El más antiguo de estos reconocimientos es el que se encuentra en la Constitución prusiana de 1850, la cual, en su art.53 disponía que:

Solo en el caso de que el mantenimiento de la seguridad pública o una necesidad extraordinaria lo requiera urgentemente, pueden dictarse decretos, no contrarios a la Constitución, los cuales tendrán fuerza de ley, bajo la responsabilidad del Ministerio, siempre que las Cámaras no estén reunidas. Tales decretos deben ser presentados inmediatamente presentados ante las Cámaras para que puedan ser ratificados en su primera sesión.

Igualmente, la Constitución de la República Checa de 29 de febrero de 1920, admitía en su art.54 esta legislación de urgencia en los supuestos de disolución de las Cámaras, correspondiéndole la potestad para dictarla le correspondía a una suerte de Diputación Permanente de la Cámara siempre que previamente existiese una recomendación del Gobierno aprobada por el Presidente de la República. Una vez adoptadas y publicadas oficialmente debían firmarse por el Presidente de la República, el Primer Ministro y la mitad de los miembros del Gobierno. A partir de entonces, su validez era fiscalizada por la Corte Constitucional y debían ser presentadas al Congreso y al Senado en el plazo de dos meses para ser convalidadas. Asimismo, la Constitución

¹³ Los preceptos de este artículo proceden de los arts. 78 y 79 del proyecto parlamentario, inspirados a su vez en el voto particular de Huici (arts. 14 y 14), PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución Española. Antecedentes, texto, comentarios*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp.263-264.

¹⁴ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit. p.40 y ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931*. Imprenta de R.Espinosa, Madrid, 1936, p.133

¹⁵ PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución Española...* Ob.cit. p.264

de Weimar de 1919, en su art.48 disponía que *cuando se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos en el Imperio, el Presidente puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de los mismos, incluso en caso necesario con ayuda de la fuerza armada*¹⁶, no existiendo posibilidad de que ni el Parlamento ni los Tribunales se pronunciasen respecto a la conveniencia de dichas medidas¹⁷.

Sin embargo, la recepción constitucional de la figura del decreto-ley en estos ordenamientos jurídicos contrasta con el art.13 de la Constitución de 1946, que rezaba que *La Asamblea Nacional exclusivamente vota la ley. Ella no puede delegar este derecho*. Esta patente aversión hacia cualquier tipo de potestad legislativa del Gobierno se explica desde la desafortunada experiencia que las leyes de habilitación habían supuesto para el ordenamiento jurídico francés en el último tercio del S.XIX y la primera mitad del S.XX¹⁸, siendo la máxima expresión de la potestad legislativa prácticamente absoluta del Ejecutivo las leyes de plenos poderes (*lois de pleins pouvoirs*). Introducidas durante la Primera Guerra Mundial como una técnica que, en momentos de crisis, permitiese al Gobierno legislar ágilmente, una vez terminada aquella, desde el mandato de Doumerge en 1934, estas leyes fueron bastante frecuentes y, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se convirtieron en la forma habitual de legislar. Aun así, la quiebra definitiva del orden normativo se produjo de la mano de la ley de 10 de julio de 1940, mediante la cual se habilitaba al Gobierno para el ejercicio del poder constituyente. En efecto, toda esta desnaturalización del sistema constitucional provocó que el constituyente de 1946 quisiera eliminar cualquier tipo de posibilidad de que el Gobierno tomase partido en la elaboración de las leyes, si bien es cierto que dicha previsión constitucional no logró su objetivo pues en la práctica seguía

¹⁶ Esta vía se pondría en práctica de forma intensa a partir de los años veinte, debido al proceso de descomposición del sistema, culminando con el «Decreto sobre protección del pueblo y del Estado», de 28 de febrero de 1933 (*Gesetz zur Behebung der Not vom Volk und Reich*) que terminó con la República de Weimar. PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad... *Ob.cit.*p.144

¹⁷ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...* *Ob.cit.* pp.288-289, explica que aunque durante los primeros años de la República el art.48 fue aplicado a verdaderas situaciones de crisis, posteriormente, con el declive de la situación económica por el fenómeno de la inflación, este mecanismo fue percibido por el Gobierno como el instrumento jurídico más útil para resolver cuestiones sociales y económicas apremiantes, hasta que tras las elecciones de 1930, que fragmentaron considerablemente el Parlamento, el recurso a los decretos de necesidad devino en la manera habitual de legislar hasta el fin de la República.

¹⁸ Durante los primeros años de la Guerra, el Ejecutivo dictó hasta 60 decretos-leyes en base a dos leyes de habilitación, de 5 de agosto de 1914. Volviéndose a niveles relativamente aceptables, en los años posteriores, la crisis económica de 1929 vuelve a desatar esta práctica, así que en el periodo comprendido entre 1924 y 1949, el Gobierno obtuvo once poderes extraordinarios, descontando las habilitaciones en materia aduanera. PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad... *Ob.cit.* p.99.

recurriéndose frecuentemente al mecanismo de la habilitación¹⁹, el cual, además fue aceptado por el propio Conseil d'État en 1953 a través de la técnica de la *délégation*²⁰.

Sin embargo, este panorama normativo, a pesar de ser altamente mejorable, sufre un gran retroceso bajo los regímenes autoritarios. En el caso español, todas las cautelas que habían tratado de introducirse en la Constitución de 1931 para controlar la potestad normativa del Gobierno, se ven anuladas con la subida del general Francisco Franco al poder²¹. Durante el periodo dictatorial, residiendo la potestad de dictar normas jurídicas en el Jefe del Estado, el decreto-ley se convirtió en el procedimiento legislativo habitual, al carecer su uso de los impedimentos y controles propios de cualquier régimen autoritario. En este contexto, la ley de 30 de enero de 1938 disponía que *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* (art.17). En este sentido, se mantiene la distinción entre leyes y decretos pero solo a efectos de su contenido material. Posteriormente, la ley de 8 de agosto de 1939, en su art.7, establecía que cuando las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado *adopten la forma de Leyes o de 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*, introduciendo así el elemento de urgencia para justificar la falta de deliberación en el

¹⁹ PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad... *Ob.cit.* pp.100-101, señala que mientras se debatía el art.13 de la Constitución, se habilitaba al Gobierno por ley de 7 de octubre de 1946 para que dictara décrets-lois hasta el 1 de julio de 1947, siendo muchas las habilitaciones concretas que después se concederían, y regresando, a partir de 1954, las leyes de plenos poderes. Por ello, DUVERGER, M.: *Droit Constitutionnel...* *Ob.cit.* p.494 habla de una *renaissance* de los decretos-leyes

²⁰ El *avis des Conseil d'État* de 6 de febrero de 1953 recogía, en lo que aquí interesa *que le législateur peut, en principe, déterminer souverainement la compétence du pouvoir réglementaire : qu'il peut, à cette fin, décider que certaines matières relevant de la compétence Ciu pouvoir législatif entreront dans la compétence du pouvoir réglementaire, que les décrets pris en ces matières peuvent modifier, abroger ou remplacer les dispositions législatives ; qu'ils pourront être eux-mêmes modifiés par d'autres décrets jusqu'à ce que le législateur évoque à nouveau les matières en question dans les conditions excluant dorénavant la compétence du pouvoir réglementaire.* GALICHON, G.: “Aspects de la procédure législative en France”. *Revue française de science politique*, núm. 4, 1954, pp. 793-835 y DUVERGER, M.: *Droit Constitutionnel...* *Ob.cit.* pp.531-533.

²¹ De hecho, este ascenso fue regulado por el Decreto 138/1936, de 29 de septiembre, por el que se nombra jefe del Gobierno del Estado español al Excmo. Sr. General de división don Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado. Igualmente, la Junta de Defensa Nacional fue constituida por el Decreto de 24 de julio de 1936.

Consejo de Ministros pero sin establecer diferencias entre leyes y decretos al emanar ambos del Jefe del Estado.

Posteriormente, la ley constitutiva de las Cortes, de 17 de julio 1942, viene a crearlas, aunque sigue reconociéndose la suprema potestad la Jefatura del Estado de dictar normas jurídicas de carácter general. El art.13 previó que *en caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-Ley, las materias enunciadas en los artículos diez y doce* [materias competencia de las Cortes]. *Acto continuo de la promulgación del Decreto-Ley se dará cuenta del mismo a las Cortes para su estudio y elevación a Ley con las propuestas de modificación que, en su caso, se estimen necesarias*, suprimiéndose este último inciso por la ley de reforma de 9 de marzo de 1946, siendo suficiente la comunicación a las Cortes de la promulgación. Posteriormente, la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero, le dio al art.13 de la ley de las Cortes la redacción definitiva, disponiendo que *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* [las que eran objeto de regulación por las Cortes]. *La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el Artículo anterior* [Comisión de las Cortes], *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.*

De esta forma, se vino a establecer la posibilidad de que el Gobierno, en casos urgentes, pudiera legislar a través de una figura particular, el decreto-ley. Sin embargo, la apreciación arbitraria de la situación de urgencia, la práctica ausencia de limitaciones materiales y de controles parlamentarios, todo ello unido a la existencia de un régimen autoritario que hacía imposible la disociación real entre Gobierno y Cortes, propició que el uso de esta figura jurídica fuese absolutamente desaforado, produciéndose nada menos que 841 normas en un lapso de 34 años (1943-1977)²².

No obstante, el abuso del decreto-ley en la época dictatorial no es exclusivo del caso español, sino que este encuentra su homólogo en el régimen fascista italiano²³. Bajo el mandato de Mussolini, se produce la primera regulación legal de esta figura en Italia a través de la ley de 31 de enero de 1926, núm.100, que en su art.3 preveía que el decreto-ley podía dictarse *en casos extraordinarios, cuando lo exijan razones urgentes*

²² SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional... Ob.cit.* p.40.

²³ Vid. VIESTI G.: *Il decreto-legge... Ob.cit.* p.26-32, DI CIOLO, V.: *Questioni in tema di... Ob.cit.* pp.13-19, MORTATI, C.: *Istituzioni de Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p. 631.

y de absoluta necesidad, debiendo ser presentados en este último caso, bajo pena de decadencia, a las Cámaras para su conversión en ley no más tarde de la tercera sesión celebrada desde su publicación²⁴.

No obstante, el abuso que bajo tal legislación había tenido lugar, llevó a la promulgación de la ley de 19 de enero de 1939 sobre la Cámara de los Fascios y las Corporaciones, la cual limitó las posibilidades para dictar decretos-leyes a tres supuestos: guerra, medidas urgentes de carácter financiero o tributario, o cuando las Comisiones Legislativas de las Cámaras no hubiesen cumplido su misión dentro de un mes²⁵. La norma debía presentarse en la Cámara dentro de los 60 días siguientes a su publicación, pasados los cuales sin haber sido esta presentada, dejaba de producir efectos, de la misma forma que estos tampoco se producían si la convalidación no tenía lugar dentro de los dos meses siguientes a su presentación en la Cámara²⁶. Sin embargo, estas cautelas no fueron suficientes para evitar que el Ejecutivo abusase de este cauce normativo en términos muy similares al caso franquista español, principalmente por la falta de independencia de los órganos de un Estado dictatorial.

Aun así, esta profusión normativa no es exclusiva de épocas dictatoriales, pues la transición española (noviembre de 1975-diciembre de 1978) también se caracteriza por una gran producción de decretos-leyes, 100 aproximadamente. Esta cifra se explica, entre otras cosas, porque el cambio de régimen político exigía llevar a cabo muchas reformas jurídicas que resultaban prácticamente imposibles de efectuar si se hubiera seguido el procedimiento legislativo ordinario a través de unas Cortes propias del Antiguo Régimen que no se disolverían hasta la convocatoria de elecciones para junio de 1977²⁷.

Así pues, bajo la fórmula jurídica del decreto-ley, a lo largo de la historia se han producido cantidad de disposiciones normativas que, por pertenecer a momentos y ordenamientos jurídicos diferentes, es imposible identificar fielmente. Sin embargo, sí podría afirmarse que todos ellos evidencian el ejercicio de funciones legislativas por parte de quienes ostentan la potestad resolutoria última –Monarcas o Gobiernos- que aprovecha diferentes circunstancias para justificarse y asumir protagonismo: situaciones

²⁴ GÓMEZ ACEBO, R.: “El ejercicio de la función... *Ob.cit.*p.81.

²⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional...Ob.cit.* p.495. Esta autor pone de manifiesto que a pesar de dichas limitaciones, buena parte de la doctrina admitió como fuente de derecho la necesidad, lo que se entendía que autorizaba al Gobierno a dictar decretos-leyes incluso cuando no encajasen en las hipótesis previstas en la ley.

²⁶ TUR AUSINA, R.: *El control parlamentario... Ob.cit.* p.26.

²⁷ *Ibidem*, pp. 33-34.

de gran encrucijada social, como consecuencia de guerras o de debacles económicas, o contextos autoritarios. Sin embargo, la historia demuestra que más que como causa, dichas situaciones terminaron por actuar como disculpa para que el Ejecutivo interviniese más de lo razonable y necesario en el ejercicio de la función legislativa. En efecto, lo sorprendente es que, la mayoría de las veces, esta intervención legislativa haya tenido lugar a través de la pura vía de hecho, pues pocas Constituciones de la primera mitad del S.XX reconocieron facultades normativas excepcionales al Gobierno, y a nivel legal, dicha atribución solo se produjo en los regímenes dictatoriales.

La consecuencia inevitable del uso de esta figura unas veces absolutamente arbitrario y otras, puramente desmedido, es la posibilidad de que el Ejecutivo tome, sin ningún tipo de control y garantía, un partido excesivo en la elaboración de unas leyes que, originariamente, se habían concedido como límites a su actuación. En efecto, la advertencia sobre estos riesgos es el mensaje más claro que toda esta trayectoria jurídico-política envía al constitucionalismo contemporáneo. La historia, si algo había demostrado, había sido que la separación de poderes no podía conservar la pureza por sí misma, sino que había que rodearla de las garantías precisas para asegurar su supervivencia y respeto dentro de sociedades que eran escenarios constantes de luchas de poder. Y ello porque, como sostiene LOEWENSTEIN, *este lleva en sí mismo un estigma, y solo los santos entre los detentadores del poder -¿y donde se pueden encontrar?- serían capaces de resistir a la tentación de abusar de él*²⁸.

En este sentido, se evidenció que la falta de regulación de potestades normativas del Gobierno –tal vez por temor a que fueran vistas como concesiones graciabiles a los Ejecutivos- no garantizaba que este no las ejerciera, sino que, muy al contrario, las facilitaba. La carencia de cobertura jurídica situaba al Ejecutivo en una especie de limbo en el que no existían fundamentos que avalasen su actuación, pero tampoco responsabilidades cuando ello acontecía. Asimismo, aun cuando el uso de esta figura aparecía regulado, los Gobiernos poseían cierta inercia a rebasar los límites establecidos, devaluándose así la propia existencia del marco normativo propuesto. En consecuencia, la correcta y estricta articulación de los parámetros y presupuestos bajo los cuales cabría recurrir a esta figura, y su estricta fiscalización, devenía en la advertencia más sólida que toda esta trayectoria jurídico-política enviaba a los constituyentes contemporáneos.

²⁸ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría... Ob.cit.* p.28.

2.2. LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEA DEL DECRETO-LEY.

La configuración que el decreto-ley había tenido en España durante los siglos XIX y XX, especialmente en la dictadura franquista, fue muy poco democrática. La relajación *de facto* del presupuesto habilitante y la inexistencia *de iure* de un mecanismo de ratificación parlamentaria, habían legitimado en la etapa preconstitucional el uso del decreto-ley como una competencia legislativa alternativa puesta en manos del Gobierno²⁹. Así pues, la elaboración de la Constitución de 1978 se presentaba como el momento idóneo para reconducir a este instrumento a las coordenadas propias de un sistema democrático.

No obstante en ningún momento los constituyentes dudaron de la conveniencia o legitimidad de inclusión de los decretos-leyes en la Carta Magna, lo que contrasta con las mayores reticencias que se observaron en el proceso constituyente italiano³⁰. Si bien la regulación de los mismos atravesó diferentes redacciones, lo cierto es que el contenido material del precepto apenas experimentó cambios sustanciales, erigiéndose de hecho en uno de los artículos menos debatidos del texto constitucional³¹. En efecto, su proceso de elaboración fue significativamente pacífico pues existió por parte de los distintos partidos y grupos políticos con representación parlamentaria una unanimidad que ha sido calificada de *llamativa* e incluso de *sorprendente*³², no solo por lo difícil devino alcanzar el consenso en relación a otras cuestiones, sino por la desalentadora experiencia que el régimen franquista había dejado en esta materia³³.

Este consenso, por un lado, era reflejo de una tendencia general de los sistemas parlamentarios modernos de otorgar mayor capacidad normativa al Gobierno, lo cual, además de en la incorporación constitucional de la legislación de urgencia que ahora nos ocupa, también que se observa en el reconocimiento de la iniciativa legislativa del Gobierno y de la delegación legislativa. Pero, por otro lado, resultaba de una cierta concepción de que la misma era inevitable, pues la progresiva complejidad económica y

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T-R.: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1983, p. 160

³⁰ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* *Ob.cit.* 43 explica que, en Italia, los componentes de la Segunda Subcomisión encargada de la redacción de la Constitución aprobaron por unanimidad un texto que declaraba: *no están permitidos los Decretos de urgencia del Gobierno*. Sin embargo, posteriormente logra alcanzarse cierto consenso en torno a una postura intermedia: incluir en la Constitución los decretos-leyes pero rodeando su uso de las máximas garantías.

³¹ *Ibidem*.

³² ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "Comentario al artículo 86..." *Ob.cit.* p.143.

³³ En este sentido lo expresa SALAS, J.: *Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1978*. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1979, pp.17-18.

social exigía, en ocasiones, rapidez en la toma de ciertas decisiones³⁴, especialmente en el marco de un Estado Social, las cuales no podían ofrecerse siempre a través de los medios habituales de producción legislativa. En ciertos casos, el esquema clásico de atribuciones normativas debía ceder en favor de la eficacia, precisamente para que las necesidades sociales urgentes pudieran encontrar cobertura jurídica³⁵. La intención era tratar de evitar, entre otras cosas, que *un exceso de purismo ahogase en sus propias debilidades*³⁶ al Parlamento y a su instrumento más característico, la ley. En efecto, algunos autores llegaron a considerar que si no hubiera sido previsto en la Constitución un instrumento de legislación de urgencia, habría que inventarlo rápidamente³⁷.

Ahora bien, al mismo tiempo que la eficacia reclamaba la existencia de esta figura jurídica, la experiencia histórica demostraba la necesidad de disciplinar un uso restrictivo la misma, sujetando a determinadas garantías para evitar que, en la práctica, el Gobierno acabase sustituyendo al Parlamento a la hora de legislar y que, con ello, se menoscabase el Estado democrático de Derecho que la propia Constitución sancionaba. Por tanto, la preocupación constituyente no radicó en la inclusión o la exclusión de esta figura, que se presentaba inevitable —entre otras cosas porque su falta de constitucionalización no iba a suponer un freno a su uso, sino la posibilidad de una producción *extra ordinem* incontrolable y espuria— sino en la articulación de las garantías precisas para que la utilización de este cauce normativo encontrase acomodo dentro de un Estado democrático de Derecho.

En este contexto, en el Anteproyecto constitucional³⁸ ya se advertía el recelo de los constituyentes hacia esta figura jurídica, pues su uso comenzaba a supeditarse a la concurrencia de ciertos requisitos y rodearse de garantías que, a lo largo del proceso de elaboración constitucional pervivirán, aunque serán perfeccionadas y precisadas. En efecto, el art.78 del citado Anteproyecto disponía lo siguiente:

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 la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y libertades de los*

³⁴ Esta doble perspectiva se toma de lo expuesto por ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Comentario al artículo 86...” *Ob.cit.* p.148.

³⁵ Sobre las distintas tesis que avalan el reconocimiento constitucional de los decretos-leyes, GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T-R.: *Curso de...* *Ob.cit.* p.160.

³⁶ GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p.119.

³⁷ MANZANELLA, A.: *Il parlamento*. Il Mulino, Bolonia, 1977, p. 271.

³⁸ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes (en adelante B.O.C.), núm. 44, de 5 de enero de 1978, junto con los votos particulares formulados por los ponentes.

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 urgencia³⁹.

En el posterior informe de la Ponencia⁴⁰, se suprime la referencia a las materias del art.72, se sustituye la expresión de *la ordenación de las instituciones del Estado* por la del *ordenamiento de las instituciones del Estado*, se regulan los derechos y libertades de los ciudadanos en el Título I y se cambia *el régimen de los Territorios Autónomos* por el de *Comunidades Autónomas*. Además, se introduce la referencia al *debate y votación de totalidad del Congreso de los Diputados* (no de las Cortes) en el plazo de treinta días, aclarando después que el plazo es para la convalidación y eventual caducidad, estableciendo para ello un *procedimiento especial y sumario*. Posteriormente, la Comisión Constitucional del Congreso⁴¹ añade, en el apartado 1, el calificativo de *centrales a las instituciones del Estado*, la mención a los *deberes* de los ciudadanos y el *Derecho electoral general*⁴². Llegado el texto a la Comisión Constitucional del Senado⁴³, esta solo decide sustituir la expresión de *instituciones centrales del Estado*

³⁹ A este texto fueron presentadas por el Congreso de los Diputados nueve enmiendas. Dos de ellas versaban sobre los límites materiales: la nº 2, presentada por CARRO MARTÍNEZ, de Alianza Popular (AP), pedía la supresión de estos, entendiendo que la urgente necesidad debía ser controlada a posteriori; y la nº 35, presentada por DE LA FUENTE DE LA FUENTE (AP), proponía que el decreto-ley no pudiera modificar o suprimir tributos. Otras dos, la nº 74 de SILVA MUÑOZ (AP) y la nº691 de LÓPEZ RODÓ (AP), proponían respectivamente la intervención de las Diputaciones Permanentes de ambas Cámaras, que debían aprobarlo por una mayoría de dos tercios, o la del Consejo de la Corona, en este último caso para ponerle freno a la propensión al abuso de la facultad de dictar decretos leyes, según explicaba el ponente. Otras cuatro, la nº. 409 presentada por el Grupo Socialista; nº523, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto; nº697, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista y 779, presentada por la Unión de Centro Democrático, criticaban la alusión al art.72 (materias reservadas a la ley) como aquellas no susceptibles de regulación por decreto-ley. En particular, la presentada por UCD en relación al apartado 2 del precepto, proponía sustituir *caducidad* por *derogación* del decreto-ley en caso de no convalidación, introducir la *modificación y suspensión* como alternativas a la convalidación y considerar como positivo el silencio de la Cámara ante la falta de pronunciamiento sobre la convalidación, pretensiones de las cuales el constituyente solo incorpora la primera. Por último, la enmienda nº9, presentada por DE LA VALLINA VELARDE (AP), solamente proponía cambios en la redacción.

⁴⁰ Publicado en el B.O.C, núm. 82, de 17 de abril de 1978.

⁴¹ Publicado el Informe en el B.O.C, núm. 121, de 1 de julio de 1978.

⁴² El Pleno del Congreso aprobó esta redacción, publicada en el B.O.C, núm.135 de 24 de julio de 1978.

⁴³ Publicado el Informe en el B.O.C. núm.157, de 6 de octubre. Con dicha redacción lo aprobó como art.85 el Pleno del Senado, publicado en el B.O.C., núm.161, de 13 de octubre De 1978

por la de *instituciones fundamentales*, a pesar de las enmiendas presentadas por éste⁴⁴; y, finalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado⁴⁵ establece la fórmula de *instituciones básicas* con carácter definitivo.

Así pues, después de todas las modificaciones y enmiendas introducidas⁴⁶, la redacción definitiva del art.86, que es donde actualmente aparece recogido el decreto-ley, es la 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 básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.*
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 apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.*

Como cabe advertir, todos los cambios que tuvieron lugar en el proceso de elaboración del precepto son más bien perfecciones y mejoras del mismo – principalmente en lo que atañe a las materias objeto de regulación y a la forma en que

⁴⁴ En el Senado se formulan nueve enmiendas. Tres de ellas, se refieren a cuestiones procedimentales: la nº 206, de GUTIÉRREZ RUBIO (Grupo Mixto), propone suprimir el apartado tercero del precepto, -igual que la nº737, presentada por UCD- incluyendo la aclaración en el segundo de que *pronunciado el Congreso, se seguirá el procedimiento normal de todo proyecto de ley, en trámite de urgencia* y la nº55, presentada por Progresistas y Socialistas Independientes (PSI), propone introducir la pérdida de eficacia como consecuencia de la no convalidación en plazo. Otras, sin embargo, sugieren precisiones en lo que respecta a los límites materiales. La nº509, presentada por XIRINACS I DAMIANS (Grupo Mixto) propone sustituir el *régimen de las Comunidades Autónomas* por el *régimen de los Estados de la confederación* al igual que la nº1108, presentada por BAJO FANLO (Senadores Vascos) que propone su sustitución por *Comunidades Nacionales y Regionales*. La nº603, presentada por la Agrupación Independiente, propone añadir al primer apartado la *no afectación a las instituciones fundamentales del Estado*; la Nº737, presentada por UCD, introduce, en el mismo sentido que las enmiendas de esta formación en el Congreso, la imposibilidad de los decretos-ley para establecer nuevos tributos o modificar los existentes; la nº1066, presentada por los Socialistas del Senado, concreta la no afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos *regulados en el capítulo uno, dos, cuatro y cinco del Título I*. Por su parte, la nº1, presentada por RETORTILLO BASQUER (PSI), critica la explicación en el precepto de lo que es un decreto-ley (*disposiciones legislativas provisionales*) y, por último, la nº902, presentada por BALLARÍN MARCIAL (UCD) sugiere que cuando el decreto-ley verse sobre materias que según la Constitución correspondan en primer término al Senado, deba ser esta Cámara la que ejerza las atribuciones establecidas para el Congreso en otro caso.

⁴⁵ Publicado el Informe en el B.O.C. núm.170, de 28 de octubre de 1978

⁴⁶ Se recogen cronológicamente, entre otras obras, en GARRIDO FALLA, F, y OTROS: *Comentarios a la Constitución*. Madrid, 2º Edición, 1985, pp.1214-1243.

debe articularse el control parlamentario- pero no son consecuencia de significativas discrepancias materiales, lo que evidencia un alto grado de consenso en torno a la configuración jurídico-constitucional de esta figura. Así pues, parece que pacíficamente se asumió la facultad de legislar del Ejecutivo, que no es sino consecuencia del reconocimiento constitucional de los decretos leyes, pues, como sostiene DE OTTO, resulta contradictorio defender que quien no tiene poder legislativo pueda dictar normas con rango de ley⁴⁷. Ello demuestra que la potestad legislativa se escinde entre las Cortes, que pueden ejercerla por sí mismas o delegarla en el Gobierno, y éste, que, en virtud del art.86 CE, ostenta un poder propio⁴⁸.

No obstante este solo resulta ejercitable en circunstancias muy concretas –de *extraordinaria y urgente necesidad*- y bajo la observancia de una serie de cautelas –el respeto a las limitaciones materiales y la práctica de la convalidación por el Congreso- que son precisamente las que permiten que este instrumento no quiebre del equilibrio constitucional ni devalúe la función legislativa del Parlamento, preservándose así el Estado democrático de Derecho⁴⁹. Es más, dicha compatibilidad no deriva solo del régimen garantista que rodea al decreto-ley, sino también de la función que este está llamado a desempeñar dentro del ordenamiento constitucional: ofrecer una respuesta jurídica ágil en situaciones excepcionales de urgencia. Desde esta óptica, los decretos-leyes no deberían concebirse como enemigos de la ley formal o de la práctica parlamentaria convencional⁵⁰, sino como coadyuvantes de los mismos para la

⁴⁷ DE OTTO, I.: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel Derecho, Barcelona, 1987, p.212.

⁴⁸ Sobre las distintas tesis acerca de la naturaleza de los decretos-leyes como hechos consentidos, poderes jurídicos delegados o poderes propios del Gobierno, véase SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional... Ob.cit.* p. 29-37.

⁴⁹ DE OTTO, I.: *Derecho constitucional... Ob.cit.* pp.212-213, entiende que reconocer la potestad legislativa del Gobierno en casos de urgencia no supone la *claudicación de los principios del Estado democrático de Derecho ni abdicación de sus garantías básicas ante los dictados de la necesidad*. Por un lado porque, como norma con rango de ley y sometida como todas las demás a la Norma Fundamental, es controlable por el Tribunal Constitucional. Por otro, porque mientras que tradicionalmente el rechazo hacia la asunción por el Gobierno de las tareas legislativas se fundamentaba en su absoluta distancia respecto de la sede parlamentaria; actualmente dicha disociación no existe, de forma que la presencia de la misma mayoría política en ambas instituciones permite sostener que no es que exista una función legislativa en *otra* sede, sino que en esta *otra* sencillamente se residencia una parte o fragmento de la misma. Igualmente SALAS, J.: *Los Decretos-leyes... Ob.cit* pp.28-29 considera que la atribución al Gobierno de potestades legislativas en casos excepcionales no quiebra el postulado fundamental del art.66.2 CE que la atribuye la competencia legislativa exclusiva a las Cortes. Ello solamente sucedería si el Gobierno pudiera aprobar decretos-leyes sin intervención alguna del Parlamento; de forma que, como no es así, al autor le parece *innecesario y fuera de lugar buscar explicaciones artificiosas y exotéricas con la finalidad de mantener un principio que en nada se ve afectado por el reconocimiento al Gobierno de una potestad excepcional y tasada, tanto material como temporalmente*.

⁵⁰ La máxima expresión de esta idea se encuentra en GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley... Ob.cit.*p.119. El autor defiende que *la aceptación constitucional del decreto-ley, no solo no contradice la*

realización del Estado Social. Así, Gobierno y Parlamento colaboran para la consecución de fines sociales, y ello explica que, ante la imposibilidad justificada de las Cámaras de ofrecer respuestas a situaciones urgentes, el Ejecutivo *colabore* con ellas ejerciendo su potestad legislativa⁵¹.

Ahora bien, nuestro ordenamiento jurídico no es el único que reconoce esta figura. A pesar de que son bastantes los que admiten que, en determinadas circunstancias, el Gobierno pueda ejercer funciones legislativas, en muchos casos el desempeño de esta labor no encuentra su fundamento en la existencia de un poder propio del Ejecutivo sino en la previa delegación de potestades por parte del Parlamento. Así ocurre por ejemplo en Francia, cuya Constitución de 1958 recoge la posibilidad de que el Gobierno pueda dictar ordenanzas (*ordonnances*), durante un periodo limitado de tiempo, previa autorización del Parlamento, en materias que no son de dominio de la ley (art.38)⁵², o en Alemania, cuya Constitución permite habilitar por ley al Gobierno Federal, a un Ministro, o al Gobierno de los Länders, para dictar reglamentos jurídicos, de acuerdo con los términos previstos en la ley de habilitación.

Sin embargo, este mecanismo de la delegación –aunque posea unas garantías ausentes en otra época- aleja a este tipo de instrumentos jurídicos de la concepción constitucional española del decreto ley, sin resultar tampoco plenamente identificable con los decretos legislativos. Por tanto, serán las Constituciones de Austria, Grecia, Dinamarca e Italia, principalmente, las que recogerán la figura de los decretos-leyes de manera relativamente parecida a como lo ha hecho el constituyente español, rodeándola principalmente de dos garantías que se reputan comunes: el presupuesto habilitante y el control parlamentario. Así, parece que el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, posee un *reflejo reactivo muy intenso*⁵³ respecto a la situación anterior, caracterizada por una intervención del Ejecutivo en materia legislativa espuria y excesiva.

exigente concepción de la legalidad, sino que en buena medida y por paradójico que parezca, contribuye a defenderla, al permitir que las situaciones urgentes tenga una respuesta pronta.

⁵¹ El uso del decreto-ley desde el punto de vista de la colaboración entre Parlamento y Gobierno, se pone de manifiesto en SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional... Ob.cit.* pp.20-21.

⁵² Vid. BURDEAU, G.: *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*. Librairie générale de droit et de jurisprudence, París, 1974, pp. 578-586.

⁵³ GARCIA DE ENTERRIA, E Y FERNANDEZ, T-R.: *Curso de... Ob.cit.* p. 134

3. EL MOMENTO DEL DECRETO-LEY: EL PRESUPUESTO HABILITANTE.

Como se señalaba anteriormente, el reconocimiento constitucional de los decretos-leyes viene a constatar la potestad legislativa del Gobierno. Y es que la única diferencia que existe entre esta potestad legislativa gubernamental y la parlamentaria convencional reside en cuando es posible ejercerla: en el último caso siempre, mientras que en el primero solamente en circunstancias *de extraordinaria y urgente necesidad*⁵⁴. No obstante, esta exigencia no es una innovación del ordenamiento jurídico español ni, aun menos, una exclusividad del mismo. Una articulación similar de dicho presupuesto habilitante puede hallarse en la Constitución griega, cuyo art.44 contempla la posibilidad de que el Presidente de la República dicte actos de carácter legislativo, *en circunstancias excepcionales de necesidades extremadamente urgentes e imprevistas*. Sin embargo, el precedente inmediato de esta figura en el ordenamiento jurídico español, especialmente respecto al presupuesto habilitante, es el art.77 de la Constitución italiana, que prevé que el Gobierno pueda dictar medidas provisionales con fuerza de ley *en casos extraordinarios de necesidad y urgencia*.

Así pues, la concurrencia de esta situación excepcional –que jurisprudencialmente se ha denominado *presupuesto habilitante*- es el elemento desencadenante del ejercicio de la potestad legislativa del Ejecutivo y por tanto, también su primer filtro o control. Aunque la legislación de urgencia esté rodeada de otras garantías –límites materiales y convalidación por el Congreso- estas no entran en juego si previamente no se ha activado dicho presupuesto. En efecto, el Tribunal Constitucional, a la hora de fiscalizar el uso de esta figura, comienza siempre por verificar su concurrencia pues de no existir, el resto de reproches de constitucionalidad que pudieren hacerse al decreto-ley carecen de sentido. Así pues, siguiendo el *modus operandi* de la jurisdicción constitucional, en las siguientes páginas se analizará lo que el Ejecutivo y Tribunal Constitucional han venido entendiendo por *circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad*, pues solamente la comprensión de este requisito y su puesta en práctica permitirán explicar, aunque no compartir, los abusos legislativos en los que, aun en plena era constitucional, sigue cayendo el Ejecutivo.

⁵⁴ DE OTTO, I.: *Derecho constitucional...* Ob.cit. p.212 apunta que el resto de diferencias son tan solo relativas. Por un lado, la limitación del ámbito material del decreto ley es la misma que la que produce para la ley ordinaria la reserva de ley orgánica. Por otro, el control legislativo no es tal porque solo se produce por parte del Congreso y porque constituye un acto en el proceso de formación del decreto-ley. Igualmente, la posibilidad de derogación del decreto-ley por las Cortes es la misma que atañe también a la ley formal, que carece de fuerza pasiva frente a la ley.

3.1. EL JUEZ DE LO EXTRAORDINARIO Y URGENTE.

Una de las notas que caracteriza al presupuesto habilitante es su carácter relativamente ambiguo o, más bien, indeterminado. La Constitución no define ni tampoco señala que circunstancias revisten el carácter de extraordinarias y urgentes, lo que ha avivado un debate doctrinal particularmente interesante en relación a si dicha falta de concreción hace del presupuesto habilitante una potestad discrecional⁵⁵ del Gobierno o, por el contrario, un concepto jurídico indeterminado⁵⁶. No obstante, resultando de indudable interés dicha diferenciación lo que aquí interesa no es si estamos en presencia de una u otra categoría dogmática—que, además, surge en el ámbito de la doctrina *iuspublicista* para controlar la actividad de la Administración y no para explicar la actividad del gobierno⁵⁷—, sino quién decide lo que es extraordinario y urgente y cómo, es decir, de qué manera se ha ido concretando en la práctica dicha cláusula que resulta indiscutible posee un carácter jurídicamente abierto.

Desde su primera sentencia, el Tribunal Constitucional ha declarado que *es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de decreto-ley*, pues estos ostentan un *razonable margen de discrecionalidad*. Así, lo que haya de considerarse como extraordinario o urgente le corresponde al *juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado*⁵⁸, esto es, al Gobierno en primer lugar y posteriormente al Congreso de los Diputados en el procedimiento de convalidación.

Ahora bien, ello no significa que el presupuesto habilitante *sea una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes*⁵⁹. En otras palabras: el Gobierno no posee un cheque en blanco para calificar de necesidad extraordinaria y urgente lo que él entienda como tal, siendo su discrecionalidad absoluta. En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente la necesidad

⁵⁵ En este sentido, PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad... *Ob.cit.* pp.139-141.

⁵⁶ En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T-R.: *Curso de...* *Ob.cit.* p.135 y más extensamente sobre la diferencia entre conceptos jurídicos indeterminados y potestades discrecionales, pp.445-452. También, entre otros, SALAS, J.: *Los decretos-leyes en la Constitución...* *Ob.cit.* 30 y PÉREZ ROYO, J.: *Las fuentes del Derecho*. Tecnos, Madrid, 1988, pp.112-113.

⁵⁷ DE VEGA GARCÍA, A.: “La cláusula extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española”. *Revista de Estudios Políticos*, núm.68, 1990, p. 259.

⁵⁸ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3º).

⁵⁹ STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3º).

de que el Gobierno señale *de forma explícita y razonada*⁶⁰ los motivos que le han llevado a la aprobación del decreto-ley, bien en la Exposición de Motivos de la norma, en el debate parlamentario de convalidación o en el propio expediente de elaboración de la misma. Además, ha puntualizado que estas exigencias mínimas de motivación no se satisfacen cuando se recurre a *fórmulas rituales de una marcada abstracción*⁶¹, meramente vacuas o estereotipadas que podrían ser aplicables indistintamente a diferentes realidades⁶².

En esta misma línea, el Tribunal también ha exigido que el presupuesto habilitante concorra en todos los preceptos de la norma, sin que la exigencia de motivación pueda reputarse satisfecha con la mera justificación global de la misma⁶³. Sin embargo, en otras ocasiones, debido al carácter sistemático de las medidas adoptadas, el Tribunal ha permitido que la concurrencia del presupuesto habilitante en determinados preceptos sea analizada desde un punto de vista más global y no desde una perspectiva meramente aislada de los mismos desde la cual podrían perder su significación las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad⁶⁴.

Ahora bien, que el Gobierno ostente un amplio margen de valoración política no quiere decir que la misma no esté sujeta a límites constitucionales o, lo que es lo mismo, que el presupuesto habilitante sea una cláusula vacía de contenido. Justamente porque los conceptos de extraordinaria y urgente necesidad no son absolutamente políticos, tampoco resultan *inmunes al control jurisdiccional*⁶⁵. Así pues, desde un primer momento el Tribunal Constitucional afirmó su competencia para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante⁶⁶ en base a criterios estrictamente jurídico-

⁶⁰ SSTC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3º), 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 5º), 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3º), 137/2003, de 3 de julio (FJ 4º), 332/2005, de 15 de diciembre (FJ 6º), 68/2007, de 28 de marzo (FJ 7º), entre otras.

⁶¹ SSTC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 10º) y 142/2014, de 11 de septiembre (FJ 3º), entre otras.

⁶² En este sentido, por ejemplo, se pronuncia las SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (FJ 6º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º) y 12/2015, de 5 de febrero (FJ 4º), entre otras.

⁶³ En este sentido, entre otras, destacan las SSTC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 4º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 6º), 170/2012, de 4 de octubre (FJ 5º), 27/2015, de 19 de febrero (FJ 5º) y 29/2015, de 19 de febrero (FJ 3º).

⁶⁴ En este sentido, y entre otras, las SSTC 23/1993, de 21 de enero (FJ 5º), 329/2005, de 15 de diciembre (FJ 6º), 332/2005, de 15 de diciembre (FJ 5º), 170/2012, 4 de octubre (FJ 5º).

⁶⁵ STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 5º).

⁶⁶ Sin embargo, no sucedió así en Italia. En efecto, antes de 1995, la Corte Costituzionale rechazaba su competencia para controlar la concurrencia de los casos *straordinarios di necessità et d'urgenza*. No obstante, con la sentencia nº29, de 25 de enero de 1995, la Corte Costituzionale vino a afirmar su labor fiscalizadora al entender que la preexistencia de una situación de hecho extraordinaria y urgente es la que permite el uso del decreto-ley, constituyendo así un requisito de validez constitucional que la Corte puede examinar, dado que el que tiene lugar en las Cámaras en sede de conversión responde a una valoración eminentemente política. Sin embargo, la Corte constriñe el control jurisdiccional a los casos de *evidente*

constitucionales para *asegurar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución*, pues *el aseguramiento de los límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, es una función propia de este Tribunal Constitucional*⁶⁷.

En efecto, es tarea del Alto Tribunal velar por la pureza misma del ordenamiento constitucional y asegurar una correcta gestión del sistema de fuentes que no rompa el equilibrio constitucional de los poderes del Estado, *impidiendo que se soslaye el procedimiento ordinario de elaboración de las Leyes a través de una utilización abusiva del decreto-ley*⁶⁸ o que el Gobierno invada *facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución*⁶⁹. Precisamente por ello, al Tribunal le compete pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos-leyes impugnados aun cuando no estuvieran en vigor en el momento de la resolución del recurso o cuestión de inconstitucionalidad, pues la inobservancia de los requisitos constitucionales a la hora de dictar la legislación de urgencia, como él mismo ha sostenido

*constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevinida o los convalidantes de la asunción del Decreto-ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse*⁷⁰.

En efecto, KELSEN ya había advertido que *el control de las ordenanzas de necesidad* (equivalente al decreto-ley) *resulta tanto más importante desde el momento en que en este campo cualquier violación de la Constitución significa un atentado a la frontera entre las respectivas esferas competenciales del Gobierno y del Parlamento*⁷¹. Así pues, siendo el recto ejercicio de la potestad de emitir decretos-leyes lo que está en juego, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, aun cuando sea extemporáneo,

mancanza del decreto-ley, pues en aquellos otros en los que su falta no es tan palmaria, el criterio de las instancias políticas habría de seguir primando sobre el de la Corte.

⁶⁷ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3°).

⁶⁸ *Ibidem* (FJ 2°).

⁶⁹ SSTC 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 4°), 48/2015, de 5 de marzo (FJ 3°)

⁷⁰ STC 155/2005, de 9 de junio (FJ 2°). En el mismo sentido también, entre otras, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 3°), 182/1997, de 28 de octubre (FJ 1°), 96/2014, de 12 de junio (FJ 2°), 28/2015, de 19 de febrero (FJ 3°)

⁷¹ KELSEN, H.: “La garantía jurisdiccional de la Constitución” en *Revista Interamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm10, 2008, p.27

resulta necesario pues lo que trata de fiscalizarse es la licitud o ilicitud de su uso, que no se ve afectada por la pérdida de vigencia de la norma en cuestión.

Ahora bien, a pesar de que el Tribunal ostente esta potestad fiscalizadora, no puede olvidarse que el control jurisdiccional es un *control externo*, presidido por criterios jurídicos, que no puede sustituir al juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados⁷². En efecto, el Tribunal ha sostenido que si bien la concurrencia del presupuesto habilitante es fiscalizable jurisdiccionalmente, aquél no puede inmiscuirse en la decisión política del Gobierno *sin traspasar las fronteras de su función y a la vez de su responsabilidad (...) pues si así se hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático*⁷³. Así las cosas, la labor del Tribunal Constitucional se circunscribe, *en supuestos de uso abusivo o arbitrario, a rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad*⁷⁴, de manera que solamente en dichos casos *en los que manifiestamente no concurre el presupuesto de hecho habilitante*⁷⁵, cabe la declaración de inconstitucionalidad del decreto-ley.

Así pues, parece que la labor que se le atribuye al Alto Tribunal en lo que respecta a la fiscalización de la concurrencia del presupuesto habilitante está caracterizada por una clara actitud de *self-restraint*⁷⁶. A él no le compete definir qué es lo extraordinario y urgente sino, más bien, lo que no lo es, fijando así un *confín negativo*⁷⁷ a partir del cual comienza la inconstitucionalidad. Sin embargo, esta concepción produce un fenómeno que no deja de resultar curioso y es la inversión de la carga de la prueba en lo que a la justificación del presupuesto habilitante se refiere: cualquier evaluación realizada conforme a criterios políticos acerca de la concurrencia de una necesidad extraordinaria y urgente será válida mientras no se desvirtúe ante el Tribunal Constitucional⁷⁸, existiendo así una presunción *iuris tantum* de constitucionalidad.

Ahora bien, esta presunción junto con el papel de legislador negativo que se le atribuye al Tribunal Constitucional no puede convertirse en una licencia que habilite al

⁷² STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3º). Además, esta distinción entre las decisiones políticas y las jurídicas se puso de relieve por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones: SSTC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 5º), 32/1981, de 21 de julio (FJ 6º), 11/1981, de 8 de abril (FJ 7º), entre otras.

⁷³ STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 5º).

⁷⁴ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 2º).

⁷⁵ STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 3º).

⁷⁶ DE VEGA GARCÍA, A.: "La cláusula extraordinaria y urgente..." *Ob.cit.* p.264.

⁷⁷ ALONSO GARCÍA, E.: *La interpretación de la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Civitas, Madrid, 1984, P.122.

⁷⁸ MALARET, E.: "Algunas consideraciones en torno a la STC 29/1986". *Revista de Administración Pública*, núm.11, 1986, p.280.

Gobierno a dictar decretos-leyes sin hacer mención a la concurrencia de las circunstancias excepcionales que se precisan para su emisión. La exigencia de motivación del decreto-ley no es solamente una forma de sortear una potencial amenaza de constitucionalidad, sino también y principalmente, de ajustar la potestad legislativa del Gobierno a los postulados constitucionales que han de respetarse siempre, aunque la norma en cuestión no sea recurrida ante el Tribunal Constitucional.

En este orden de cosas, el Tribunal no es juez de la oportunidad política ni de la corrección técnica de las medidas adoptadas a través del decreto-ley, sino únicamente del respeto constitucional al presupuesto habilitante, el cual se mide a través del canon relativo a la proscripción del uso abusivo o arbitrario de esta figura. Y para comprobar si realmente concurre la cláusula que exige el art.86 CE, el Tribunal despliega en dos su labor fiscalizadora, instaurando un *modus operandi* que escrupulosamente sigue en la práctica totalidad de sus pronunciamientos y que será abordado en las siguientes páginas. Por un lado, comprueba que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, esto es, que la definición que los órganos políticos ofrecen sobre las mismas es explícita y razonada. Por otro, verifica que existe una conexión de sentido entre la situación excepcional que trata de subvenirse y las concretas medidas adoptadas a través del decreto-ley.

3.2. SOBRE LA EXTRAORDINARIA NECESIDAD.

A pesar de que el presupuesto habilitante tenga un carácter constitucionalmente indeterminado, ello no significa que el concepto en sí sea puramente político en el sentido de jurídicamente indefinible, pues ello vaciaría de contenido la limitación que trata de establecer el art.86.1 CE⁷⁹. Al contrario, la *extraordinaria y urgente necesidad* es una fórmula que, si bien no puede ser concretada *a priori*, sí caso por caso en función de las circunstancias coetáneas y posteriores a su aplicación⁸⁰, siendo en esta tarea de acotación donde se inserta la labor constructiva e interpretativa del Alto Tribunal.

En lo que respecta a lo extraordinario, la doctrina se ha encargado de poner de manifiesto que si bien este concepto no tiene carácter pleonástico, tampoco posee un valor significativo autónomo con respecto a la urgencia y a la necesidad. En este sentido, solamente sirve al propósito de resaltar el carácter no normal, en el sentido de

⁷⁹ DE OTTO, I.: *Derecho constitucional... Ob.cit.* p.198.

⁸⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T-R.: *Curso de... Ob.cit.* p.143.

imposible de prever, de la situación que se trata de afrontar⁸¹. Sin embargo, dicha excepcionalidad no resulta identificable con los Estados de emergencia recogidos en el art.116 CE, en los que el orden constitucional se encuentra en peligro⁸², tratándose, en consecuencia, de una *anormalidad de tono menor*⁸³.

Esta cierta *cotidianización*⁸⁴ del presupuesto habilitante español no es baladí ya que en otros ordenamientos jurídicos, el carácter extraordinario de las circunstancias está directamente vinculado a la producción de daños materiales concretos, a la existencia de vacíos institucionales transitorios o a la previa declaración de necesidad de dictar el decreto-ley, como ocurre en el caso alemán⁸⁵. Por ejemplo, la Constitución austriaca de 1920, revisada en 1929, prevé que el Gobierno pueda intervenir en la función legislativa pero solo cuando sea preciso *para evitar un daño público e irreparable para la colectividad*, siendo solo posible *cuando no esté reunido el Consejo Federal, no se pueda reunir a tiempo o se encuentre impedido por fuerza mayor en su funcionamiento* (art.18). En la misma línea, la Constitución danesa de 1953, recoge la posibilidad de que el Gobierno dicte *leyes provisionales* en supuestos de *emergencia* –

⁸¹ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit. p.105 y CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional del Decreto-Ley*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p.76

⁸² La posibilidad de recurrir a esta vía de producción normativa sin necesidad de que el orden institucional se halle amenazado, distingue claramente al decreto-ley del Estado de emergencia legislativa (*Den Gesetzgebungsnotstad eruläen*) previsto en el art. 81 de la Ley Fundamental de Bon que es declarado por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Bundestag con la aprobación del Bundesrat, cuando el Gobierno hubiera pedido una cuestión de confianza y no se hubiera disuelto el Parlamento y cuyo objeto es todo proyecto de ley declarado urgente por el Presidente de aquella Cámara y aún así rechazado por la misma.. Tampoco se identifica con la potestad normativa que el art.16 de la Constitución francesa le atribuye al Presidente de la República en circunstancias excepcionales: *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.*

⁸³ DE OTTO, I.: *Derecho constitucional...* Ob.cit. p.197.

⁸⁴ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Comentario al artículo 86...” Ob.cit. p.162.

⁸⁵ En otros ordenamientos jurídicos, por ejemplo el portugués, el presupuesto habilitante ni si quiera se exige. En este, el nombre de decreto-ley lo recibe toda la legislación de origen gubernamental: la delegada, la que desarrolla leyes previamente existentes y la que emana directamente del Ejecutivo por ostentar competencias legislativas sobre ciertas materias. Ahora bien, siendo ésta última la que más podría asemejarse a nuestro decreto-ley, difiere claramente de este porque no requiere el acaecimiento de circunstancias extraordinarias, puesto que el Gobierno tiene materias reservadas a su competencia exclusiva: todas aquellas que no lo están al Consejo de la Revolución o a la Asamblea Nacional, es decir, al poder legislativo (art.198 de la Constitución portuguesa). De ahí que no se exija la concurrencia de un presupuesto habilitante ni tampoco se prevea la ratificación parlamentaria, puesto que la existencia de una suerte de “reserva de decreto-ley” no hace de la potestad legislativa del Ejecutivo una que haya de ser temporal o materialmente limitada. La consecuencia de ello es que este tipo de legislación deviene altamente incontrolable, erigiéndose así Portugal en uno de los ordenamientos que más incide en la crisis de la ley y de los cuerpos legisladores, hacia los que parece que alberga cierto recelo. *Ibidem* p. 153.

presupuesto habilitante menos exigente que el austriaco pero quizá más que el español-supeditando dicha potestad a la falta de reunión del Parlamento (art.23).

Esta configuración, aunque comparta similitudes con la española, especialmente en lo referente al acaecimiento de ciertas circunstancias que distan de lo común, no es plenamente identificable con ella. Por un lado, porque el carácter extraordinario de las circunstancias está más bien vinculado a la producción de situaciones que supongan una suerte de amenaza para el orden público o la paz social, que resultan más asimilables a los Estados de emergencia del art.116 CE que al presupuesto habilitante del art.86 CE. Por otro, porque al supeditar la potestad legislativa del Gobierno a la falta de reunión del Parlamento no se está reconociendo la existencia de un poder propio del Ejecutivo, sino suplente. La titularidad de la potestad legislativa, en estos casos, reside en el Legislativo, siendo solo su ejercicio lo que se deriva hacia el Ejecutivo, que asume, por causas de fuerza mayor, las labores parlamentarias.

Sin embargo, en el ordenamiento jurídico español el decreto-ley es considerado como un instrumento normalmente integrado en el orden constitucional, y no como una facultad extraordinaria del Ejecutivo, en el sentido de residual, que, por atentar contra el monopolio legislativo de las Cortes, solo puede ejercerse en el caso de que estas estén materialmente impedidas para realizar sus funciones. Por consiguiente, no es considerada una *posibilidad traumática*, sino un poder permanente e institucionalizado que se presenta como una modalidad especial del ejercicio de la potestad legislativa por las condiciones a las que este se somete⁸⁶. En consecuencia, podría sostenerse que lo extraordinario no es el instrumento normativo en sí, es decir, la potestad atribuida al Gobierno, sino las circunstancias bajo las cuales se autoriza su uso.

Esta desdramatización del presupuesto habilitante ha venido dada, en gran medida, por la propia jurisprudencia constitucional que, de forma sensiblemente generosa, ha tratado de definir lo que ha de entenderse por *necesidad* en base a una distinción entre necesidad relativa y absoluta que, haciendo propia la clásica tesis italiana sostenida por ESPÓSITO⁸⁷, no deja de provocar cierto desasosiego entre la doctrina. En este sentido, ha declarado que la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como aquella que pone en peligro grave el sistema constitucional o el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos

⁸⁶ CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* Ob.cit. pp. 79-86

⁸⁷ ESPOSITO, C.: "Decreto-legge". *Enciclopedia del diritto*, Vol. IX. Giuffrè Editore, Varese, 1962, pp.834-835

fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, es decir, como necesidad absoluta. Al contrario, el Tribunal afirma que hay que entenderla de una forma más amplia, es decir, *como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata*, esto es, como aquella que permite *alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país* o dar respuesta a las *coyunturas económicas que exigen una rápida respuesta*⁸⁸. Así, la necesidad relativa es la que se *origina en el ordinario desenvolvimiento del quehacer gubernamental*⁸⁹ y que permite *dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual*⁹⁰.

Esta gradación de necesidades que el Tribunal explica a través de cuestiones de mera sistemática constitucional, contribuye a suavizar la primigenia excepcionalidad que, al menos de forma literal, podía deducirse del mero tenor del precepto. Así, como sostiene CRUZ VILLALÓN, que *la Constitución prevea una serie de institutos para hacer frente a determinadas situaciones de crisis, no se ve cómo puede condicionar el grado de necesidad exigido para que el Ejecutivo pueda sustituir interinamente al Legislativo de la normal competencia legislativa*, pues lo cierto es que resulta difícil *encontrar argumentos para rebajar el grado de «necesidad» exigido por el art.86*⁹¹.

La interpretación ofrecida por el Tribunal Constitucional, propiciada por la pérdida de dramatismo que esta figura ha experimentado respecto a otras épocas, conduce inevitablemente a un claro reforzamiento de la posición del Ejecutivo⁹². De alguna forma, parece que el Tribunal “polariza” el concepto de necesidad de manera que, o bien se corresponde con una crisis institucional, o bien con todo aquello que cada Ejecutivo entiende necesario para alcanzar los objetivos de gobernación del país. En efecto, la necesidad de hacer frente a las perspectivas cambiantes de la vida actual, ha llevado al Tribunal Constitucional a calificar como necesarias regulaciones normativas por vía de decreto-ley que tratan de responder a lo que él mismo ha bautizado como *coyunturas económicas problemáticas*⁹³. Y es que esta denominación le ha servido al

⁸⁸ STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 5º).

⁸⁹ STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 3º).

⁹⁰ STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 5º).

⁹¹ CRUZ VILLALÓN, P.: “Tres sentencias sobre el decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 11/1983)” en AA.VV: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, p.148.

⁹² CARRILLO, M.: “Decreto-ley ¿habitualidad o excepcionalidad?”. *Revista de las Cortes Generales*, núm.11, 1987, p.68.

⁹³ STC 23/1993, de 21 de enero (FJ 5º). Dentro de dicha conceptualización han venido teniendo cabida muchas y muy diversas pretensiones que quizá no se caractericen por la nota de imprevisibilidad que lleva aparejada la necesidad extraordinaria. El Alto Tribunal ha considerado al decreto-ley como el

Tribunal para considerar al decreto-ley como una herramienta apta para enfrentar prácticamente cualquier situación de crisis, convirtiéndolo en un instrumento más de la política económica del Gobierno⁹⁴.

No obstante, junto con estas *coyunturas económicas problemáticas*, el Tribunal Constitucional ha manifestado que el decreto-ley es también un instrumento jurídico idóneo para *consolidar el crecimiento de la actividad económica* y con ello, *garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica*⁹⁵. En otras palabras: no solamente en los supuestos de crisis financiera puede concurrir el presupuesto habilitante, sino que también puede hacerlo en aquellos de bonanza económica. A través de esta interpretación, el Alto Tribunal ha pretendido desligar el carácter extraordinario de la necesidad que trata de subvertir el decreto-ley, de una concepción de la misma eminentemente negativa.

Asimismo, también se ha preocupado por poner de manifiesto que no resulta constitucionalmente adecuado vincular la viabilidad operativa de la potestad gubernamental de urgencia a circunstancias exclusivamente económicas sino a cualesquiera otras que lo precisen⁹⁶. Siguiendo con esta línea interpretativa expansiva, el Tribunal también ha tratado de desligar el decreto-ley de circunstancias puramente coyunturales. Ha entendido que el hecho de que la situación que el decreto-ley trate de afrontar revista carácter estructural no es una circunstancia que por sí misma sea suficiente para estimar que se ha hecho un uso constitucionalmente inadecuado de la figura del decreto-ley pues, *aun configurándose como un instrumento normativo*

instrumento normativo pertinente para hacer frente, entre otras cosas, a la desestabilización del sistema financiero nacional, a través de la expropiación del grupo RUMASA (STC 111/1983, de 2 de diciembre); para establecer un aumento de las escalas del IRPF que permitieran enfrentar la situación de déficit público creciente de la economía española (STC 182/1997, de 28 de octubre); para estimular el mercado automovilístico, reduciendo los tipos impositivos sobre determinados medios de transporte (STC 137/2003, de 3 de julio); o más recientemente para contener el gasto público farmacéutico y promocionar el uso racional de los medicamentos (STC 83/2014, de 29 de mayo); para proteger a los consumidores y usuarios de la incorrecta comercialización de productos financieros, principalmente en materia de preferentes y deuda subordinada (STC 12/2015, de 5 de febrero), entre otras.

⁹⁴ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit. p.109.

⁹⁵ SSTC 31/2011, de 17 de marzo de 2011 (FJ 4º); 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 170/2012, de 4 de octubre (FJ 5º).

⁹⁶ Así, la vía del decreto-ley ha quedado expedita, por ejemplo, ante la necesidad de reorganizar administrativamente los departamentos ministeriales con motivo del cambio de Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo); ante la voluntad de introducir modificaciones de orientación política como consecuencia de un cambio en el Ejecutivo, a través de la derogación del Plan Hidrológico Nacional para poder transferir aguas del Ebro a las cuencas hidrográficas deficitarias a través de soluciones técnicas distintas a las recogidas en el anterior Plan (STC 327/2012, de 13 de diciembre) o, sencillamente, ante la necesidad de hacer frente a vacíos normativos producidos como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de una norma (STC 11/2002, de 17 de enero) o ante la falta de concreción normativa de un Reglamento europeo (STC 100/2012, de 8 de mayo).

*constitucionalmente apropiado ante problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales*⁹⁷. Ahora bien, en estos casos, ha exigido la concurrencia de ciertas *notas de excepcionalidad, gravedad, imprevisibilidad o relevancia*⁹⁸.

Pero, ¿no concurren, o deberían concurrir, también estas notas en una situación coyuntural? Ninguna situación *per se*, revista una u otra naturaleza, habilita el uso del decreto-ley, sino que debe estar cualificada por el carácter extraordinario y urgente. Además, es cuestionable que este instrumento jurídico sirva para acometer reformas estructurales, no sólo porque una modificación de esta envergadura recomiende ser tramitada por el correspondiente procedimiento legislativo por cuestiones de legitimidad democrática y técnica legislativa, sino porque resulta ciertamente difícil que un cambio de esas características presente un carácter tan repentino, sobrevenido o imprevisible como para no poder ser abordado por la vía parlamentaria⁹⁹.

En este orden de cosas, si tanto reformas estructurales como coyunturales pueden acometerse a través del art.86 CE, lo cierto es que las circunstancias que no tienen cabida dentro de él se reducen considerablemente. Y ello no resulta demasiado sorprendente puesto que la nota de imprevisibilidad que determina el carácter extraordinario de la situación a la que trata de ofrecer una respuesta este cauce normativo se diluye desde el momento en que éste se concibe como la herramienta jurídica adecuada para *dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual* pues, ¿no es éste el papel que desempeña la *Ley a secas*?¹⁰⁰

De esto también ha sido consciente el propio Tribunal Constitucional que, en algunos pronunciamientos, ha tratado de paralizar esta deriva que estaba siguiendo su interpretación matizando principalmente el alcance de la necesidad relativa, pues si todo aquello que el Ejecutivo necesite acometer para desarrollar su plan de Gobierno puede ser tildado de necesidad relativa, es fácil que la necesidad acabe confundándose con la mera oportunidad, utilidad o interés político¹⁰¹. Así pues, con una contundencia inapreciable en otras sentencias, el Alto Tribunal puso de manifiesto que el decreto-ley no puede convertirse en un instrumento que meramente adapte la regulación existente a

⁹⁷ Entre otras, STC 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º).

⁹⁸ SSTC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 4º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 47/2015, de 5 de marzo (FJ 5º).

⁹⁹ En este sentido, VALDÉS DAL-RE, F.: "Reforma de la protección por desempleo, concertación social y legislación de urgencia (I). *Relaciones Laborales*, núm.17, 2002, p.8.

¹⁰⁰ PÉREZ ROYO, J.: "La distribución de la capacidad... *Ob.cit.* p.139.

¹⁰¹ ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *El concepto de necesidad en el Derecho Público*. Civitas, Madrid, 1996, p.162, que no considera necesidad jurídica a este tipo de necesidades relativas.

la evolución de ciertas circunstancias económicas o sociales, pues dicha finalidad responde más al esquema propio de los tratamientos continuados preventivos y de acompañamiento que al de las acciones quirúrgicas de emergencia¹⁰², es decir, que no cabe que se arrogue facultades de innovación normativa que simple y llanamente le corresponden a la ley. En esta misma línea garantista, el Tribunal también ha entendido que la necesidad y conveniencia de poner fin a determinadas situaciones de inseguridad jurídica no puede operar *per se* como motivo que permita, sin más, el recurso a la legislación de urgencia, pues de ser así, *prácticamente todas las normas del ordenamiento, salvo las notoriamente incontrovertibles, justificarían su aclaración o modificación por vía de decreto-ley*¹⁰³. Con estas puntualizaciones, trata de evitarse que cualquier iniciativa política o fin legítimo jurídicamente deseable puesta devenir en presupuesto habilitante del decreto-ley.

En definitiva, si bien es cierto que la jurisprudencia constitucional se ha mostrado vacilante y errática, se aprecia una tendencia especialmente generosa a la hora de interpretar qué ha de entenderse por necesidad extraordinaria. Dentro de misma han encontrado cabida situaciones que no revisten las condiciones de imprevisibilidad y excepcionalidad que exige el art.86 CE, de forma que no resulta fácil trazar la frontera, si es que aún existe, entre la objetiva necesidad y la mera conveniencia política¹⁰⁴.

3.3. SOBRE LA URGENCIA.

Junto a la existencia de necesidades extraordinarias, el art.86.1 CE exige que estas sean urgentes para que el Ejecutivo pueda tomar partido en la función legislativa, pues una necesidad imprevisible o repentina puede no estar constreñida por la premura temporal y por lo tanto no legitimar la intervención gubernamental. La urgencia ha sido definida doctrinalmente como una *situación perentoria e inminente* que exige una *actuación indispensable que apremie imperativamente*, es decir, que *acucie un plazo breve estimulando a la acción*¹⁰⁵.

Ya en la Constituyente italiana, TOMASSINI había declarado que el decreto-ley solo podía ser utilizado *cuando el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario,*

¹⁰² STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 10º)

¹⁰³ STC 29/2015, de 19 de febrero (FJ 5º). En términos similares, también, la STC 27/2015, de 19 de febrero (FJ 6º).

¹⁰⁴ CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* Ob.cit. pp.102-103.

¹⁰⁵ SORIANO GARCÍA J.E.: "Comentario a la STC 29/1982, de 31 de mayo" en LINDE PANIAGUA (Dir.): *Materiales para el estudio y aplicación de la Constitución Española de 1978 (1978-1982)*. Tomo II. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1984, pp.1096-1097.

*incluso el abreviado, no permitiera el logro tempestivo de una finalidad propuesta por el Gobierno*¹⁰⁶. Y es que nuestro Tribunal Constitucional, desde su primera sentencia en materia de decreto-ley, vinculó esta premura ínsita a toda situación urgencia a la imposibilidad de hacer frente a la necesidad concreta mediante la adopción de decisiones a través del procedimiento legislativo ordinario, ni si quiera por vía de urgencia¹⁰⁷. En consecuencia, cuando la situación que precisa de una respuesta jurídica relativamente pronta puede esperar que esta venga dada por el Parlamento entonces no se apreciará la urgencia.

De hecho, nuestro ordenamiento, consciente de que los Ejecutivos deben enfrentarse durante sus mandatos a situaciones marcadas por la premura temporal, ha arbitrado una serie de procedimientos que, precisamente, tratan de favorecer que el legislador pueda ofrecer respuestas jurídicas sin demasiadas dilaciones. Así pues, existe el procedimiento legislativo de urgencia, que reduce los plazos de tramitación a la mitad en el Congreso (arts.93 y 94 Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 –RCD-) y los limita a 20 días en el caso del Senado (arts.133-135 Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994 –RS-), y que es declarado por la Mesa, a petición del Gobierno, de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, en el Congreso (art.94 RCD), o de oficio, a propuesta de un Grupo parlamentario o de 25 senadores, en el Senado (art.133 RS).

Asimismo, el procedimiento de lectura única concentra todos los trámites del *iter legis* en la sesión plenaria –omitiendo el de Comisión- donde se procede al examen y votación única del texto en cuestión (art.150 RCD y 129 RS); correspondiéndole el acuerdo de tramitar una ley en lectura única al Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en ambas Cámaras (art.150 RCD y 129 RS). Por último, existe la modalidad de delegación de competencia legislativa a favor de las Comisiones, en la que todos los actos parlamentarios de examen, debate, enmienda y aprobación se concentran en estas, omitiéndose la intervención del Pleno (arts.75.2 y 3 CE, 148 y 149 RCD, 130-132 RS)¹⁰⁸. Esta delegación se hace por acuerdo del Pleno en el Congreso

¹⁰⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit. p.110.

¹⁰⁷ No obstante, la doctrina ha precisado que la remisión que el Alto Tribunal hace a cualquier tipo de tramitación parlamentaria incluye, el procedimiento legislativo ordinario y todas sus vías de agilización, no solo la de urgencia, sino el procedimiento en lectura única o la aprobación por Comisión con competencia legislativa delegada. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Comentario al artículo 86...” Ob.cit. 165 y CRUZ VILLALÓN, P.: “Tres sentencias...” Ob.cit.p.148.

¹⁰⁸ Sobre estas cuestiones, véase GÓMEZ LUGO, Y.: “Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia” *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013;

(arts.148 y 149 RCD), y en el Senado lo acuerda éste a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un Grupo parlamentario o de 25 senadores (art.148 RCD y 130 RS).

De esta forma, las respuestas jurídicas urgentes no son solo materia de decreto-ley, sino que también, y principalmente, pueden ofrecerse siguiendo el *iter* legislativo habitual en alguna de sus modalidades abreviadas. Así, lo urgente, a efectos del art.86 CE, es lo inaplazable, aquello que *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 a llevarla a cabo*¹⁰⁹, es decir, es todo aquello que *teniendo que ser abordado por el Parlamento, debe ser realizado en un plazo inferior a los dos meses*¹¹⁰. En este orden de cosas, la propia jurisprudencia constitucional ha entendido que los intervalos temporales existentes entre la aprobación, publicación, entrada en vigor y efectos de la norma son indicios que permiten controlar la concurrencia de la pretendida urgencia¹¹¹.

Pues bien, el Tribunal sentenció en un primer momento que las medidas adoptadas por el decreto-ley debían *ser concretas y de eficacia inmediata*¹¹², pues difícilmente podría predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad de aquellas medidas que *no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente*¹¹³. Por tanto, el decreto-ley será el instrumento jurídico pertinente para abordar aquellas situaciones en las que no sería posible adoptar una decisión legislativa *sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatividad de la medida*¹¹⁴. De esta forma, el Tribunal Constitucional vinculó así -hasta prácticamente identificar- la urgencia con la eficacia inmediata de las medidas adoptadas.

No obstante, la contundencia de estas afirmaciones es suavizada paulatinamente por el Alto Tribunal cuando comienza a entender que lo que se reputa urgente es más bien la intervención normativa en sí y no la aplicabilidad inmediata del contenido material de la norma. En este sentido, el Tribunal ha aceptado que el decreto-ley simplemente regule el marco jurídico de una determinada materia, esto es, que actúe

JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Decreto-Ley”, *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, p.425.

¹⁰⁹ STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 4º).

¹¹⁰ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* *Ob.cit.* p.112.

¹¹¹ Entre muchas otras, STC 23/1993, de 21 de enero (FJ 4º).

¹¹² STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 6º).

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 4º).

como una habilitación legislativa que permita el posterior desarrollo normativo de la cuestión¹¹⁵ que es el que enfrentará de forma directa e inmediata la situación urgente, siempre que no se trate de un *precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada*¹¹⁶.

En estos casos, la legislación de urgencia está llamada a cumplir una *función anticipadora*¹¹⁷, limitándose su cometido a la elaboración de un escenario normativo que tiene que ser posteriormente concretado y que sirve para hacer ver a los interesados que el Gobierno está ocupado en llevar a cabo cualquier tipo de intervención. Ahora bien, al margen de resultar cuestionable hasta qué punto el mero establecimiento de un marco normativo es conciliable con las exigencias de urgencia del art.86 CE, lo que sí parece exigible es que tales remisiones normativas o desarrollos reglamentarios no lo sean *sine die*, pues resulta difícil cohonestar dichos preceptos con la urgencia *si no se fija un plazo perentorio para dictar dicha regulación, que habría de ser inferior al necesario para tramitar la deslegalización del proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia*¹¹⁸.

Así las cosas, a la vista de la jurisprudencia constitucional, parece que la concreta situación *de facto* no necesita verse directamente alterada por la regulación introducida por el decreto-ley, siendo suficiente que sí lo haga la *situación jurídica existente*¹¹⁹. En efecto, el Tribunal Constitucional ha considerado que lo que exige la urgencia es una *innovación normativa efectiva*¹²⁰, *un tratamiento novedoso de la materia*¹²¹, y no que el régimen jurídico establecido por el decreto-ley sea el completo o definitivo.

Asimismo, el Tribunal también ha declarado compatible con la urgencia el hecho de que se difiera a un momento posterior a la entrada en vigor la aplicación efectiva de

¹¹⁵ Entre otras, SSTC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2º), STC 11/2002, de 17 de enero (FJ 7º)

¹¹⁶ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 6º).

¹¹⁷ PALADÍN, L.: “Articoli 76-82. La formazione delle leggi” en *Commentario della Costituzione*, Vol.II. Zanichelli, Bologna, 1979, p. 58.

¹¹⁸ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 6º).

¹¹⁹ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3º).

¹²⁰ En este sentido, entre otras, las SSTC 11/2002, de 17 de enero (FJ 7º) y 332/2005, de 15 de diciembre (FJ 7º). Además, conviene poner de manifiesto que al Tribunal Constitucional le resulta indiferente que dicha innovación normativa se lleve a cabo sobre materias más susceptibles de ser establecidas o reformadas por vía reglamentaria (STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 6º), dada la inexistencia de una reserva a su favor en nuestro ordenamiento. Así, se reputa constitucionalmente posible que el decreto-ley eleve el rango normativo y congele legalmente una determinada materia previamente deslegalizada STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 2º), o que regule cuestiones que, a pesar de no tener que contenerse necesariamente en una norma con rango legal, razones de conexión sistemática y oportunidad hagan aconsejable la regulación conjunta a través de decreto-ley (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7º, y 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5º).

¹²¹ Entre otras, 31/2011 de 17 marzo (FJ 7º).

las medidas que el decreto-ley incorpora¹²², sosteniendo que la introducción de una *cautela de transitoriedad* no excluye la urgencia de la medida toda vez que lo urgente es el establecimiento de un *nuevo marco jurídico*¹²³. De hecho, ha advertido de *que no se debe confundir la eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma, pues solo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art.86 CE*¹²⁴. No obstante, no deja de resultar cuestionable cómo una medida que resulta aplicable mucho tiempo después de su aprobación puede considerarse urgente en el sentido de imposible de demorarse el tiempo que la tramitación parlamentaria, especialmente la urgente, hubiera exigido para su adopción.

Junto con esta interpretación de la urgencia, otra que ha venido sosteniendo el Alto Tribunal y que ha servido para que el decreto-ley sirva para subsanar las negligencias o los descuidos del Gobierno, es aquella que propugna que *lo que importa no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran*¹²⁵. En otras palabras: no importa que la situación haya sido previsible durante un largo periodo de tiempo, sino si en el momento de la aprobación del decreto-ley es urgente, a pesar de que en todos los años anteriores la idéntica situación nunca se hubiere advertido como tal¹²⁶. En consecuencia, el Tribunal ha venido considerando que *la valoración de la*

¹²² DI CIOLO, V.: *Questioni in tema...* Ob.cit. pp.201-202 considera contrario a la urgencia diferir la entrada en vigor del decreto-ley.

¹²³ Entre otras, SSTC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2º), 23/1996, de 21 de enero (FJ6º). En base a este criterio, el Tribunal Constitucional consideró, por ejemplo, que la Disposición Final del RD 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, que aplazaba la aplicación del régimen de silencio positivo para aquellas Administraciones diferentes a la del Estado, era preciso para otorgar a éstas un tiempo de adecuación de su gestión a la normativa vigente (STC 23/1993, de 21 de enero). En esta misma línea, se estimó constitucional que ciertos preceptos del decreto-ley pudiesen entrar en vigor meses después de su aprobación siempre y cuando existiera una fecha fija para ello, pues dicha concreción permitía que el decreto-ley gozara de cierta eficacia inmediata al permitir a los afectados por el mismo adoptar decisiones para ajustarse a la futura regulación, siendo inconstitucional una proyección de los efectos no acotada temporalmente STC 189/2005, de 7 de julio (FJ 5º)

¹²⁴ STC 137/2012, de 13 de diciembre (FJ 6º).

¹²⁵ Entre otras, SSTC 11/2002, de 17 de enero (FJ 6), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º)

¹²⁶ En aplicación de esta doctrina, el Tribunal consideró urgente, por ejemplo, introducir medidas relativas a la potestad de supervisión de las operaciones de concentración en el sector energético a la vista de la existencia de un importante número de ellas en curso, a pesar de su imprevisibilidad y de que se hubieran planteado en distintas ocasiones en los últimos años (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8º); trasponer Directivas cuyo plazo de trasposición había expirado (STC 329/2005, de 15 de diciembre)¹²⁶; adoptar medidas para corregir el déficit tarifario en el sector eléctrico, a pesar de que el mismo llevase existiendo años y hubiera sido abordado de diferentes formas (STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3º) o reestructurar el sistema financiero y devolverle a éste solvencia económica, independientemente de que el Gobierno hubiera ya adoptado disposiciones sobre esta materia con anterioridad y también a través de decreto-ley (STC 47/2015, de 5 de marzo, FJ 5º).

*extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad, e incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del Gobierno, siempre que concurra la excepcionalidad de la situación*¹²⁷.

Esta interpretación permite que el Ejecutivo pueda calificar de urgente una situación que durante mucho tiempo hubiera considerado así, dada la ausencia de imprevisibilidad; pero ¿no se está vinculando entonces la urgencia a la voluntad del Ejecutivo en vez de a la concreta situación de necesidad? Es más, con la admisión de la previsibilidad, se está vaciando de contenido el requisito de la necesidad extraordinaria, resultando además contradictoria dicha interpretación con otras del propio Tribunal en las que expresamente reconoce que la nota de la imprevisibilidad es la que define la existencia de una necesidad extraordinaria¹²⁸.

Sin embargo, en otras ocasiones –y a mi juicio más acertadamente– el Alto Tribunal se ha apartado de esta interpretación, sosteniendo que, en ausencia de imprevisibilidad, el Gobierno debe justificar *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*¹²⁹ o por qué la medida introducida por el decreto-ley, para conservar su eficacia, *no puede demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario (...) bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida*¹³⁰. Y es que si a la posibilidad de que la situación sea previsible se añadiera la dispensa de motivación sobre las razones que imposibilitasen la adopción de la medida por el correspondiente procedimiento parlamentario, la línea que separa al legislador ordinario del de urgencia se difuminaría en exceso.

Sin embargo, los pronunciamientos en los que el Tribunal Constitucional sigue esta interpretación son los más escasos cuantitativamente, siendo la tendencia

¹²⁷ En este sentido, entre otras, SSTC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 8º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 1/2012, de 13 de enero (FJ 6º), 39/2013, de 14 de febrero (FJ 8º), STC 183/2014, de 6 de noviembre (FJ 2º), 47/2015, de 5 de marzo (FJ 5º).

¹²⁸ Entre otras, SSTC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 5º), 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2º), 68/2007, de 28 de marzo (FJ 8º)

¹²⁹ STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 12º)

¹³⁰ STC 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º). Aplicando dicho criterio, el Tribunal consideró, por ejemplo, que no existía una situación excepcional y urgente que motivase la incorporación al sistema contributivo de protección por desempleo del colectivo de los trabajadores agrarios, el cual había permanecido excluido del mismo desde la creación del sistema de protección (STC 68/2007 de 28 de marzo, FJ 8º); o no existir tampoco dichas circunstancias cuando el decreto-ley introduce medidas que tratan de aliviar la situación de rigidez del mercado inmobiliario, en la medida en que dicha situación ya había sido afrontada con anterioridad a través de otros instrumentos normativos, formando parte así de un íter legislativo iniciado mucho tiempo atrás y continuado desde entonces (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7º).

dominante aquella que considera urgente, generalmente, todas las situaciones que el Gobierno, por una razón u otra, entiende que lo sean. De esta forma, el requisito de la urgencia, que debería consistir en la imposibilidad de afrontar una determinada situación a través del procedimiento legislativo ordinario, cede ante interpretaciones deferentes del Tribunal que tratan de justificar la intervención normativa del Gobierno en base a motivos que tienen que ver más con el interés político de su pronta adopción que con la verdadera concurrencia de circunstancias apremiantes e insalvables por el procedimiento legislativo parlamentario.

3.4. LA CONEXIÓN DE SENTIDO.

Junto con la concurrencia de situaciones extraordinarias y urgentes, el Tribunal Constitucional ha venido exigiendo, para entender que existe presupuesto habilitante, que las medidas adoptadas para subvenir la guarden una *conexión de sentido* o una *relación de adecuación* con aquella. Ahora bien, para valorar la existencia de esa relación de congruencia, el Tribunal ofrece un doble canon: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, del decreto-ley. De esta forma, el art.86 CE no ampara aquellas disposiciones que, *por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente*¹³¹.

Ésta última cuestión, referida a la eficacia y a la inmediatez de las medidas adoptadas, fue analizada con ocasión de la urgente necesidad en el apartado anterior pues el Tribunal, en muchos pronunciamientos, la ha analizado al hilo de tal requisito con el que, por otra parte, parece que guarda más conexión. Así pues, en este punto se analizará la conexión desde el punto de vista del contenido, que exige que la respuesta normativa sea apta para suplir las necesidades urgentes y extraordinarias, pues de lo contrario no estaría justificada la intervención legislativa del Ejecutivo.

Esta congruencia que se exige al decreto-ley, además, es fiscalizable jurisdiccionalmente por el propio Tribunal. No obstante, este se ha encargado de precisar que su labor consiste simplemente en verificar la correspondencia entre las medidas recogidas en el decreto-ley y la situación de excepcionalidad que pretende

¹³¹ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3º)

afrontarse¹³², pero no pronunciarse acerca de la bondad técnica, la oportunidad, o la eficacia de las medidas introducidas pues estas son valoraciones políticas que exceden el *juicio de idoneidad* o *adecuación* que debe realizar. Se entiende que todas las opciones legislativas son válidas mientras las mismas se ajusten al texto constitucional¹³³, de forma que la labor del Tribunal se circunscribe únicamente a delimitar dicho perímetro y no a juzgar el acierto técnico o político de la legislación de urgencia¹³⁴.

Así pues, la tarea del Tribunal consiste -como defiende RAVERAIRA- en realizar un *juicio de contradicción*¹³⁵ entre la situación excepcional y las medidas adoptadas para hacerle frente, para verificar así la idoneidad de las mismas -si bien en el sentido de congruencia, pero no de oportunidad o éxito- manteniendo así su actitud de *self-restraint*¹³⁶. No obstante, al tener lugar este control de idoneidad una vez que se reputa existente la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad, no serán demasiadas las ocasiones en las que el Alto Tribunal declare que las medidas introducidas por el decreto-ley no están orientadas a alcanzar el fin propuesto, puesto que generalmente presentan esta coherencia lógica o formal a cuya comprobación parece haberse reducido la labor del Tribunal. En consecuencia, el Tribunal solo puede declarar la ausencia de conexión de sentido en aquellos casos en los que no exista relación entre las medidas adoptadas y el fin perseguido, situaciones estas en las que el recurso al decreto-ley sería arbitrario por entrañar un exceso de poder legislativo¹³⁷.

¹³² Entre otras, STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 4º).

¹³³ STC 12/2015, de 5 de febrero (FJ 4º).

¹³⁴ Por ejemplo, el Alto Tribunal consideró que no le correspondía a él valorar si la expropiación del grupo RUMASA era la mejor manera para enfrentar la desestabilización del sistema financiero, o si había otros métodos menos incisivos o convenientes para el interés público (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7º) o juzgar si la elevación de las tarifas del IRPF era la mejor medida, o más eficaz, para combatir el déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4º); o si establecer un régimen especial de primado era la medida más oportuna para combatir el déficit tarifario eléctrico, siendo suficiente con que dicha medida repercuta en una reducción de tal déficit (STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 7º).

¹³⁵ RAVERAIRA, M.: "II problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della necessita ed urgenza dei decreti-leggi". *Giurisprudenza costituzionale*, I,1982, pp.1462 y ss.

¹³⁶ Así pues, y a título ilustrativo, el Tribunal ha estimado que existía la conexión de sentido cuando, precisándose la supresión de las Cámaras de Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público, el decreto-ley viene a eliminarlas y a disciplinar, mediante habilitación legal, las consecuencias que de ello se deriva para el personal y el patrimonio de las mismas (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 7º); cuando, ante la necesidad de relanzar la economía para cumplir los requisitos de convergencia de la UE, a través del fomento del empleo y de la movilización del ahorro, se reduce la base imponible del impuesto de sucesiones, se actualizan los balances y se modifica la tributación de las plusvalías en el IRPF, pues todo ello activa el mercado de capitales (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 5º); o cuando, para liberalizar la prestación de servicio de ITV y hacer frente a los problema de satisfacción de demanda que podrían plantearse en el futuro, a través del decreto-ley se adoptan medidas de carácter liberalizador (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7º).

¹³⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit.134.

Además, el Tribunal también ha entendido que la comprobación de la conexión de sentido no debe existir únicamente *ab origine*, sino también durante el tiempo de vigencia del decreto-ley en el ordenamiento, deviniendo la extraordinaria y urgente en un *presupuesto sucesivo y continuado de legitimidad del decreto-ley*¹³⁸. En consecuencia, si este desaparece en un momento posterior a su nacimiento, tendría lugar *una inadecuación sobrevenida* que provocaría la inconstitucionalidad del decreto-ley, pues la relación de adecuación no se reputa existente *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*¹³⁹.

Sin embargo, esta interpretación del Tribunal Constitucional ha resultado especialmente criticada por la doctrina en varios de sus extremos¹⁴⁰. En primer lugar, porque el hecho de que el decreto-ley ya no sirva para hacer frente a una realidad social que con el paso del tiempo ha cambiado, produce su falta de eficacia o su decadencia (*cessante ratione legis cessat lex ipsa*), pero no su falta de validez. En segundo lugar, porque se entiende que la necesidad extraordinaria y urgente es *causa* de la emisión del decreto-ley, pero no *condición* de su mantenimiento en el tiempo, que se producirá hasta que su derogación o modificación. En tercer lugar, porque ¿cómo se determina que una norma ha dejado de ser necesaria, esto es, cómo se identifica el momento en el que surge la falta de adecuación? Esto resulta sencillo cuando el decreto-ley se dicta para hacer frente a situaciones coyunturales muy puntuales y fácilmente individualizables en el tiempo, que se producen y posteriormente desaparecen pero, ¿cómo detectar la inadecuación sobrevenida cuando la situación deja de ser excepcional para pasar al ámbito de la normalidad en que ya no sería preciso recurrir a la vía de urgencia?

En cuarto lugar, porque tampoco queda claro hasta qué punto la valoración de esta carencia sobrevenida es compatible con la actitud de *self-restraint* que caracteriza la labor del Tribunal, o por el contrario, supone ofrecer juicios políticos o de oportunidad que no le corresponden o que, al menos, no resultan demasiado coherentes con su propia jurisprudencia. En quinto lugar, porque, de ser así ¿qué sentido tiene la intervención parlamentaria? La convalidación del decreto-ley por parte del Congreso de

¹³⁸ DE VEGA GARCÍA, A.: “La cláusula extraordinaria y urgente...” *Ob.cit.*p.277.

¹³⁹ STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 7º).

¹⁴⁰ Las críticas expuestas se corresponden con las aducidas, entre otros, por DE VEGA GARCÍA, A.: “La cláusula extraordinaria y urgente...” *Ob.cit.*pp.280-281; SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...**Ob.cit.* pp. 139-141; CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* *Ob.cit.* pp.122-125, CRUZ VILLALÓN, P.: “Tres sentencias...”*Ob.cit.*pp.151 y 157-158.

los Diputados introduce a este plenamente en el ordenamiento jurídico haciéndole perder su carácter provisional o de vigencia limitada en el tiempo. Así pues, la adquisición de una vocación de permanencia y estabilidad parece desligar a la norma en cuestión de las contingencias que motivaron su adopción. Y es que la inmensa mayoría de la doctrina entiende que la provisionalidad que se le atribuye al decreto-ley, resulta predicable de éste como instrumento jurídico, como acto normativo, pero no de su contenido material. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, a través de la teoría de la falta de adecuación sobrevinida ha vinculado la vigencia temporal al concreto contenido del decreto-ley, que es temporal en la medida en que sólo será válido mientras duren las circunstancias excepcionales que lo motivaron. No obstante, en este punto el Tribunal también se ha mostrado vacilante. Si bien durante los primeros años de su actividad sentó la teoría señalada, posteriormente parece haberse desligado, en cierto modo, de la misma, al sostener que

(...) la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del art.86.1 CE es la del momento en que se aprueba el correspondiente decreto-ley, de manera que el presupuesto de la validez de dicha norma no queda alterado por datos o circunstancias posteriores que pudieran cuestionar la apreciación de la urgencia o de la necesidad afirmadas en aquel momento¹⁴¹.

Igualmente, y en relación a la provisionalidad del decreto-ley, el Tribunal también ha adoptado un criterio errático. En un primer momento, sostuvo, que si bien no *todos los decretos-leyes, que son disposiciones provisionales según el texto del art.86 CE, tengan que quedar necesariamente sometidos a un plazo temporal de vigencia, pues ésta no sería en términos absolutos una conclusión correcta*, no existe conexión de sentido si a causa de la necesidad de resolver una necesidad concreta y temporal se estableciese una *regulación permanente y normal*¹⁴². Además, la escasa vigencia del decreto-ley también fue valorada como indicio de constitucionalidad y uso restringido de esta figura, pensada para adoptar medidas urgentes y provisionales¹⁴³.

Sin embargo, posteriormente, el Tribunal viene a apartarse de esta concepción, declarando que provisionalidad únicamente tiene que ver con la necesidad de convalidación del decreto-ley por el Congreso de los Diputados y no con el *alcance temporal de la norma que con esa forma jurídica se apruebe, sin perjuicio de que dicho*

¹⁴¹ SSTC 1/2012, de 13 de enero (FJ 6º) Y 39/2913, de 14 de febrero (FJ 5º).

¹⁴² STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 7º).

¹⁴³ STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 3º)

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 legislativa¹⁴⁴. En efecto, el carácter provisional se predica del continente, esto es, del decreto-ley en cuanto instrumento jurídico, pero no de su contenido¹⁴⁵.

En definitiva, el requisito de la conexión de sentido es el último que examina el Tribunal Constitucional, después de haber verificado que concurren las circunstancias extraordinarias y urgentes, ciñendo su examen, no obstante, al momento en que se dicta el decreto-ley en cuestión. Sin embargo, debido al carácter externo y formal de este control de idoneidad, y especialmente, a la propia actitud de *self-restraint* del Tribunal, no es ni fácil ni frecuente que éste declare la inconstitucionalidad de los decretos-leyes por esta causa de incongruencia formal.

3.5. LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD EN CIFRAS.

A pesar de que el art.86 CE se presentase en su momento como el justo equilibrio entre reconocimiento y restricción, como una reacción democráticamente avanzada y jurídicamente sensata, que, sin perder de vista los desencuentros del pasado trataba de abordar con un realismo cauto una situación que, además de insalvable, también se presentaba como necesaria para ofrecer cobertura jurídica a necesidades imprevisibles e inminentes, la propia inercia del Gobierno a rebasar sus controles, unida a una interpretación *a la francesa*¹⁴⁶ del presupuesto habilitante por el Tribunal Constitucional, ha provocado que el sistema precautorio instaurado por el art.86 no haya conseguido erigirse como freno de los excesos legislativos del Gobierno. Y es que las cifras revelan un panorama jurídico que, lejos de desenvolverse en el campo de la excepcionalidad, parece hacerlo en el puro y sencillo de la habitualidad, distando sensiblemente del estado de cosas deseado por los constituyentes de 1978.

¹⁴⁴ STC 189/2005, de 7 de julio (FJ 6º).

¹⁴⁵ En este sentido se manifiesta SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la constitución española de 1978*. Civitas, Madrid, 1979, p.42; CRUZ VILLALÓN, P.: “Tres sentencias...” *Ob.cit.* pp.151-153, SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* *Ob.cit.* pp. 135-141, CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* *Ob.cit.* pp 122-125; PÉREZ ROYO, J.: *Las fuentes del Derecho. Ob.cit.* p.111.

¹⁴⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* *Ob.cit.* p.48 y CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* *Ob.cit.* p.102 usan esta expresión pensando en el art.38 de la Constitución Francesa de 1958. Éste recoge la posibilidad de que el Gobierno solicite al Parlamento autorización para dictar ordenanzas sobre materias concretas y por tiempo determinado, sin someter dicha solicitud a ningún otro requisito. Así pues, un uso del decreto-ley a la francesa, en lo que al presupuesto habilitante se refiere, es aquél que únicamente se vincula a la conveniencia gubernamental de dictarlo, esto es, que sirve para llevar a cabo el programa gubernamental cuando esto no puede hacerse a través del Parlamento.

GRÁFICO Nº1¹⁴⁷.
PRODUCCIÓN NORMATIVA 1978-1990¹⁴⁸.

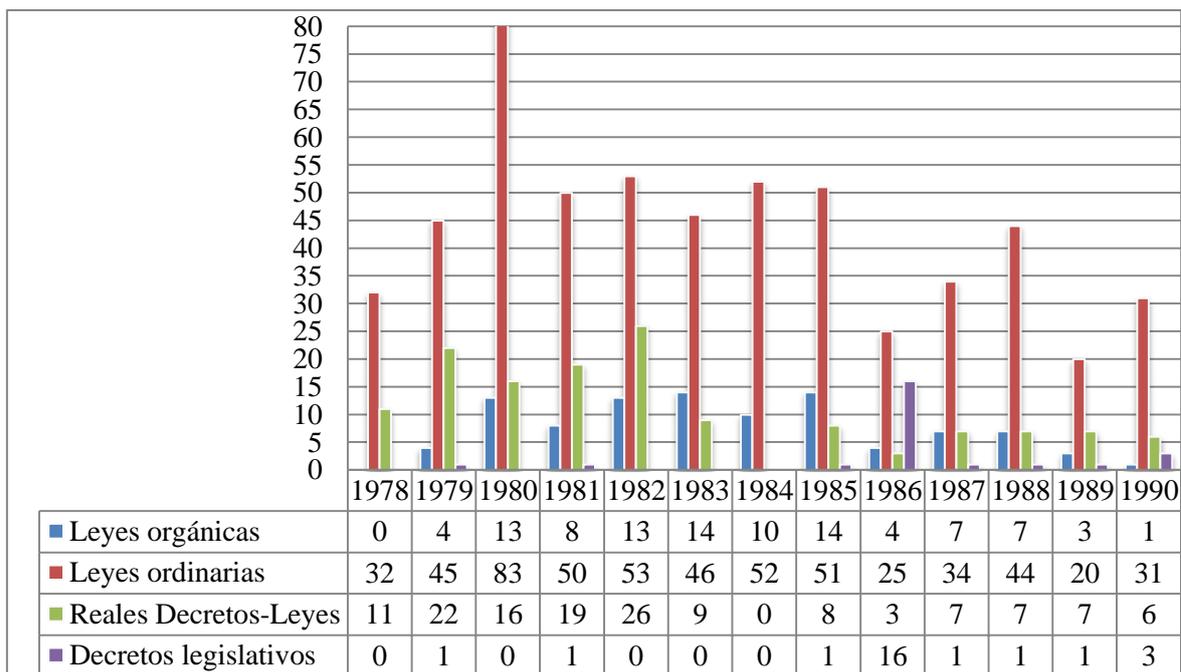
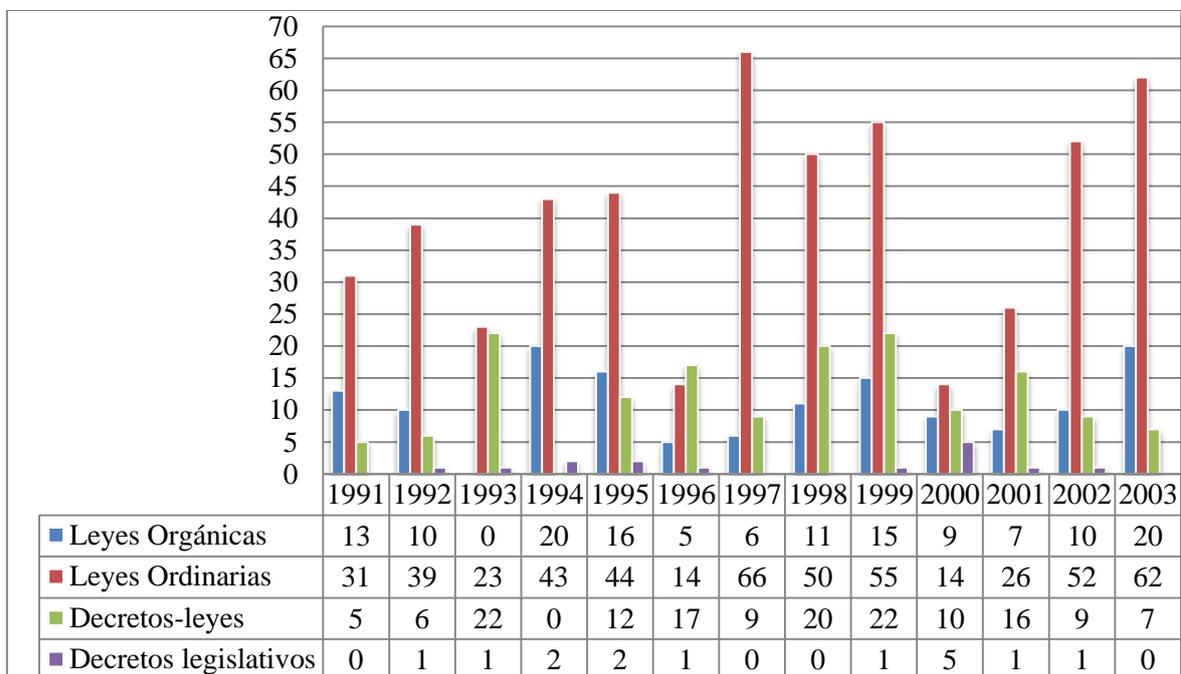


GRÁFICO Nº2¹⁴⁹.
PRODUCCIÓN NORMATIVA 1991-2003.



¹⁴⁷ Datos extraídos de <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?selectLey=tituloListadoTodasLeyes> (última consulta el día 31 de marzo de 2015).

¹⁴⁸ Sólo se recoge la producción normativa posterior a la aprobación de la Constitución actual (6 de diciembre de 1978), para analizar únicamente la actividad legislativa de la etapa constitucional.

¹⁴⁹ Datos extraídos de <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?selectLey=tituloListadoTodasLeyes> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

GRÁFICO Nº3¹⁵⁰.
PRODUCCIÓN NORMATIVA 2004-2015.

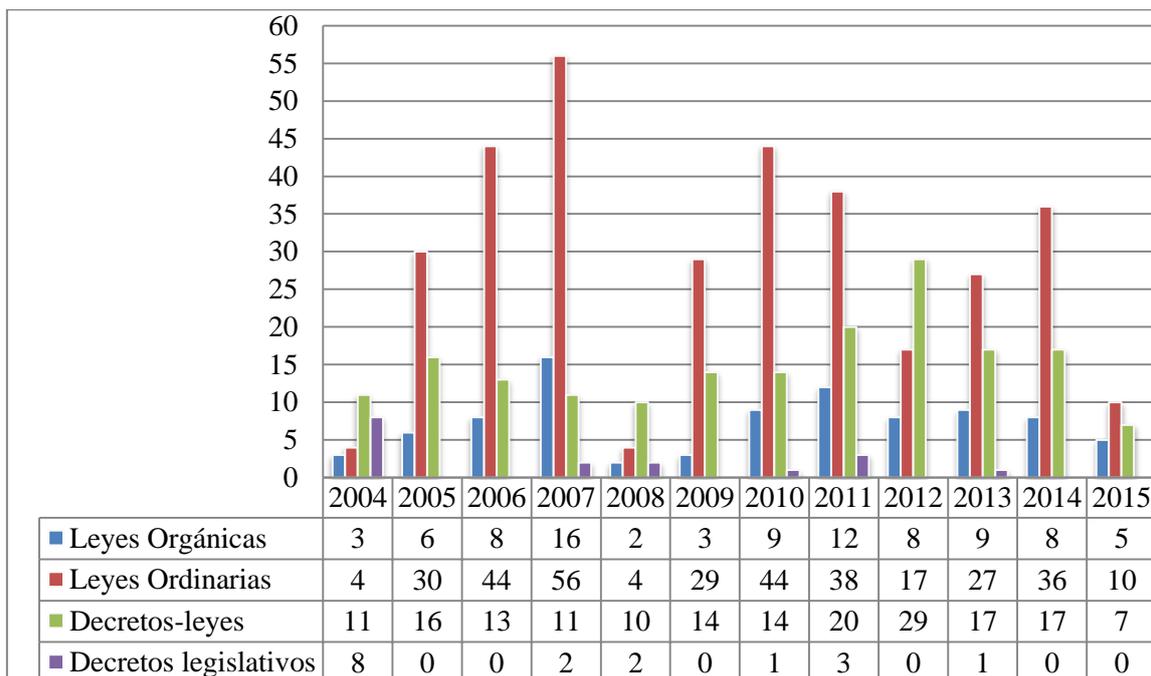
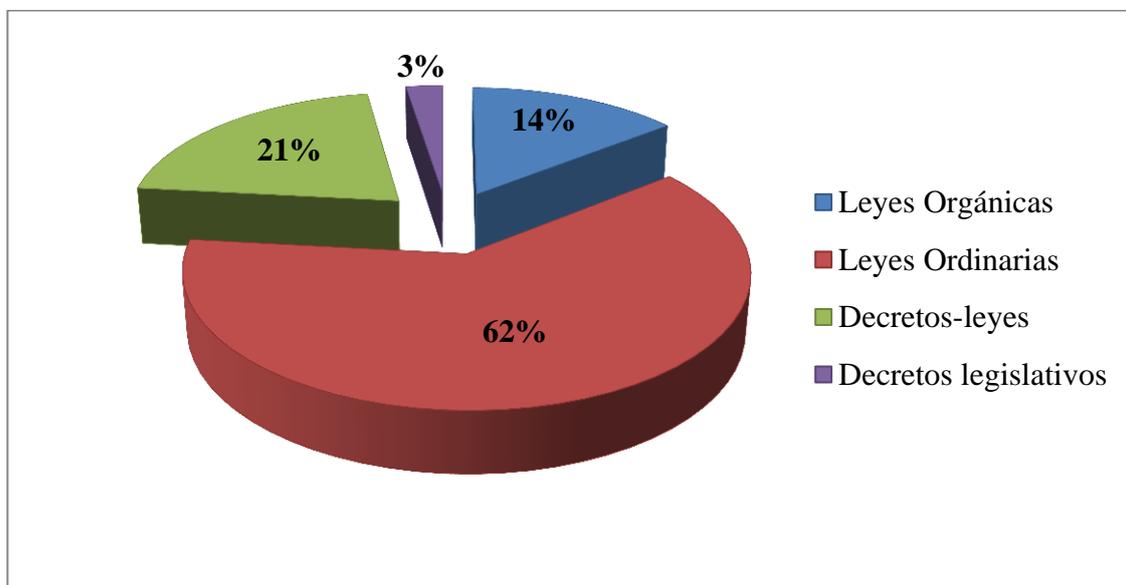


GRÁFICO Nº4¹⁵¹.
PRODUCCIÓN NORMATIVA TOTAL (1978-2015).



¹⁵⁰ *Ibidem*. Los datos de 2015 son los existentes a día 31 de mayo de 2015.

¹⁵¹ *Ibidem*.

De los datos apuntados se desprende que más de un quinto de la producción normativa estatal durante estos 37 años de historia constitucional ha adoptado la forma de legislación de urgencia. Si se comparan las cifras de la etapa actual con las de la era preconstitucional, en no pocas ocasiones a penas se advierte la prudencia que la Constitución de 1978 trató de introducir, al menos en términos cuantitativos. Por ejemplo, en 1946 se dictaron 22 decretos-leyes, en 1948, 23, en 1953, 27 o en 1959, 21¹⁵²; mientras que bajo el amparo del art.86 CE, en 1982, se dictaron 26, en 1993, 22, en 2011, 20 o en 2012, 29. Y es que, aquél deseo frustrado que SALAS expresaba hace 50 años, cuando declaraba que *lo que hubiese podido ser una figura excepcional y extraordinaria se ha convertido en una de las más sólidas y frecuentes de la actual legislatura*¹⁵³, se mantiene actualmente, aun en un régimen jurídico-político que pocas similitudes comparte con el de entonces.

Solamente durante dos años de la etapa constitucional esta vía normativa no fue usada por el Gobierno (1984 y 1994). No obstante, con ello no pretende sostenerse que esta haya de ser la situación habitual, pues resulta indiscutible que el reconocimiento constitucional de esta potestad del Ejecutivo implica posibilidad de uso. En efecto, podría decirse que los años más pacíficos a este respecto fueron los comprendidos entre 1983 y 1992. Durante ese periodo, la producción de decretos-leyes se mantuvo de manera constante por debajo de los diez anuales, dictándose en dicho lapso de tiempo un total de 58, lo que equivale a una media de 6 decretos-leyes al año.

Sin embargo, tales niveles mínimos contrastan con otros ciertamente elevados. Durante 18 años, la producción normativa de urgencia se situó en 12 o más decretos-leyes anuales, es decir, que como mínimo se ha venido aprobando un decreto-ley al mes en la mitad de los años correspondientes a la época constitucional contemporánea. Entre los años que recogen una mayor producción normativa de urgencia se encuentran 1982 y 2012, dictándose 26 y 29 decretos-leyes con carácter anual respectivamente, o, lo que es lo mismo, una media de 2,16 y 2,41 al mes, algo absolutamente insólito.

No obstante, si algo llama la atención del 2012 no es solamente el volumen de legislación de urgencia en términos absolutos, sino en términos relativos, pues la cifra de decretos-leyes aprobados en ese año supera a la de leyes orgánicas y ordinarias emanadas durante el mismo: 25. No obstante, no es el 2012 el único año en el que se

¹⁵² Estos datos han sido extraídos de SALAS, J.: “Los decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia”. *Revista de la Administración Pública*, núm.51, 1966, pp.42-43.

¹⁵³ *Ibidem*.

produce semejante fenómeno. Previamente, en 1996, la producción normativa de decretos-leyes también superó a la emanada del Parlamento -17 frente a 14 leyes ordinarias y 6 orgánicas-. Igualmente, en 2004, los 11 decretos-leyes aprobados encabezaron la producción normativa frente a un total de 7 leyes –entre ordinarias y orgánicas- aprobadas. Lo mismo sucede en 2008, donde frente a un total de 6 leyes dictadas, continúa prevaleciendo la legislación por decreto con un total anual de 10.

Y es que con semejante volumen de legislación de urgencia, es preciso preguntarse si la regulación constitucional ha cumplido sus expectativas. Las cifras estudiadas parecen invitar más al escepticismo que a la celebración, cuestionando abiertamente el carácter extraordinario y urgente que teóricamente debería revestir esta figura, pues parece haber devenido mucho más habitual y cotidiana de lo que pretendía el texto constitucional. No obstante, el reproche no puede dirigirse a la propia dicción del precepto, sino al sentido que en la práctica el Ejecutivo y principalmente el Tribunal Constitucional le han ido otorgando al presupuesto habilitante, que ha contribuido a que se produzca -como sostiene PÉREZ ROYO- una desviación entre teoría y práctica, entre *el Derecho Constitucional y la realidad constitucional*¹⁵⁴.

Y de ello es indiciario, también, que con semejante volumen de decretos-leyes aprobados desde 1978 hasta la fecha, solamente existan siete pronunciamientos del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad –total o parcial- de aquellos que fueron impugnados por falta de concurrencia del presupuesto habilitante¹⁵⁵. Es más, incluso en aquellos casos en que la justicia llegó, lo hizo tarde, en un momento en que, si el decreto-ley impugnado ya no estaba vigente, posiblemente llevara años aplicándose. De ello es claro ejemplo la STC 68/2007, de 28 de marzo que, cinco años después de su aprobación, declara la inconstitucionalidad del RD 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, en un momento en que ni el mismo estaba ya en vigor¹⁵⁶, ni el Partido Popular, que lo había aprobado, en el Gobierno. En otras ocasiones el retraso fue incluso más considerable, prolongándose once años, como

¹⁵⁴ PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad...” *Ob.cit.* p.142-143.

¹⁵⁵ SSTC 29/1982, de 31 de mayo, 68/2007, de 28 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, 14 de septiembre; 1/2012, de 13 de enero; 27/2015, de 19 de febrero y 29/2015, de 19 de febrero.

¹⁵⁶ En concreto, el RD 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad, fue expresamente derogado tras su tramitación como ley, en el marco del procedimiento del art.86.3 CE, por la Disposición Derogatoria única, letra e), de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad que, además, modificaba sustancialmente las instituciones jurídicas contempladas en aquél en aspectos cuya constitucionalidad era precisamente cuestionada.

sucedió con las SSTC 31/2011, de 17 de marzo y 137/2011, de 14 de septiembre, dictadas cuando los respectivos decretos-leyes impugnados tampoco estaban vigentes¹⁵⁷. Tan prolongadas dilaciones en los plazos de resolución rebajan considerablemente la incidencia práctica que las declaraciones de inconstitucionalidad pudieran tener sobre el Gobierno que aprobó el decreto-ley en cuestión, reduciéndose peligrosamente su valor al meramente doctrinal o académico¹⁵⁸. Así las cosas, los excesos poco justificados del Gobierno, junto con las actitudes vacilantes y sobretodo deferentes del Tribunal Constitucional, frecuentemente amparadas en una acomodaticia postura de *self-restraint*, unidas a sus irrazonables retrasos, permiten explicar, en buena medida, los niveles de legislación de urgencia alcanzados.

¹⁵⁷ En el caso de la STC 31/2011, de 17 de marzo, el art.23 del RD 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios fue derogado por la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales. En el caso de la STC 137/2011, de 14 de septiembre, el art.1 del RD 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes fue parcialmente modificado por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, aprobada como consecuencia de la tramitación como proyecto de ley del decreto-ley, siendo posteriormente derogado por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

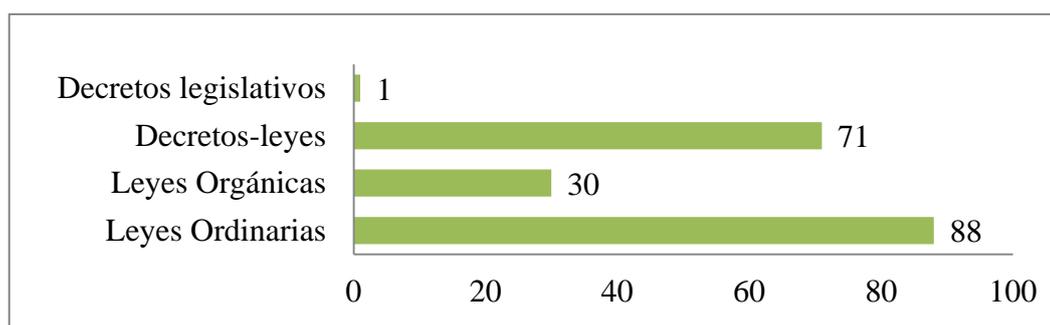
¹⁵⁸ Criticando los retrasos con ocasión de las SSTC 68/2007, de 28 de marzo y 329/2005 y 332/2005 de 15 de diciembre, PULIDO QUECEDO, M.: “Decreto-ley, sin urgencia”. *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm.730, 2007, p.1 y del mismo autor, “La apreciación de la urgencia y necesidad en los Decretos-leyes”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm.20, 2005, p.3.

4. EL DECRETO-LEY EN LA X LEGISLATURA: EL GOBIERNO DE LA CRISIS¹⁵⁹.

4.1. UNA APROXIMACIÓN GENERAL.

Después de haber analizado globalmente cómo desde el año 1978 se viene recurriendo asiduamente al decreto-ley, resulta interesante estudiar más en profundidad el estado de la cuestión en la presente Legislatura. Y es que, después de la VI (1996-2000), en la que se dictaron 85 decretos-leyes, y de la I (1979-1982), en la que se dictaron 73, la X Legislatura (2011-2015) es la que más volumen de legislación de urgencia presenta, pues, aun a 6 meses de su finalización, ya han sido aprobados 71 decretos-leyes. Esto supone que, aproximadamente, el 37,3% de la producción normativa del Estado es de urgencia, o, lo que es lo mismo, que casi dos de cada cinco normas con rango de ley son decretos-leyes.

GRÁFICO Nº5¹⁶⁰.
PRODUCCIÓN NORMATIVA DE LA X LEGISLATURA



Ahora bien, siendo las cifras buenos indicadores de los excesos legislativos del Ejecutivo, éstos no son solamente cuestión de números. El recurso masivo al decreto-ley, en términos cuantitativos, se completa cuando se comprueba, en términos cualitativos, el tipo de cuestiones que han merecido una regulación a través de la legislación de urgencia¹⁶¹. Así, en la presente Legislatura, se ha considerado extraordinaria y urgente la regulación de situaciones que difícilmente pueden considerarse imprevisibles y aún menos indemorables, como por ejemplo la de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de

¹⁵⁹ El título se inspira en el artículo de DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, A.: “Gobierno de la crisis. Uso y abuso del decreto-ley”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.24, 2011, pp.137 y ss.

¹⁶⁰ Datos extraídos de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas> (última consulta el día 31 de mayo de 2015)

¹⁶¹ La idea de que el abuso de la legislación de urgencia no es solamente cuestión de números, se pone de manifiesto en DE LA IGLESIA CHAMARRO, A.: “Crisis económica y expansión...” *Ob.cit.* p.72.

productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio¹⁶²; la modificación del régimen de administración de TVE¹⁶³; el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada «Aznalcóllar»¹⁶⁴; el uso y tráfico de tejidos humanos¹⁶⁵ o, más recientemente, la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de competiciones futbolísticas profesionales y la distribución de los ingresos obtenidos entre los organizadores y participantes en las mismas¹⁶⁶.

En esta misma línea, también ha devenido peligrosamente frecuente la aprobación de «decretos-leyes ómnibus», aquellos que regulan cuestiones muy variadas y sin ningún tipo de conexión entre sí. De este tipo de producción normativa expansiva y totalizadora es ejemplo, entre otros, el RD 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas que, dictándose principalmente para regular cuestiones relativas a la seguridad ferroviaria, aprovecha también para establecer el límite máximo de sueldos de los alcaldes, elevar el porcentaje de retención o ingreso a cuenta del Impuesto de Sociedades y modificar algunos aspectos en materia de cotización laboral. En términos parecidos, el RD 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en 172 páginas, regula el uso de drones, ordena el pago de 164 millones a Gas Natural por el gasoducto del Magreb, establece de un tipo del 0'03% en el impuesto a los depósitos bancarios, declara la celebración de los 120 años de la 1º Exposición de Picasso en Coruña, sustituye el nombre de Aena Aeropuertos a Aena, S.A, privatiza el Registro Civil... así hasta sumar un total de 60 medidas, que afectan a 9 Ministerios y modifican 26 leyes¹⁶⁷.

¹⁶² Real Decreto-ley 8/2012, de 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.

¹⁶³ Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

¹⁶⁴ 6/2014, de 11 de abril, por el que se regula el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada "Aznalcóllar".

¹⁶⁵ RD 9/2014, de 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.

¹⁶⁶ RD 5/2015, de 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.

¹⁶⁷ Vid. FERRÉ, L Y MONT, L.: "El Decreto-ley, una norma extraordinaria para cada día" en *Diariojurídico.com*, 21 de julio de 2014, disponible aquí: <http://www.diariojuridico.com/el-decreto-ley-una-norma-extraordinaria-para-cada-dia-3/> (última consulta el día 31 de mayo de 2015); BELMONTE, E.: "172 páginas para aprobar, de urgencia y sin pasar por el Congreso, decenas de medidas vía decretazo" en *El BOE nuestro de cada día*, 5 de julio de 2014, disponible aquí: <http://elboenuestrodecadadia.com/2014/07/05/172-paginas-para-aprobar-de-urgencia-y-sin-pasar-por-el->

Sin embargo, si verdaderamente existe un denominador común a la gran parte de la legislación de urgencia emanada durante la presente Legislatura, ése es la incidencia presupuestaria de las medidas adoptadas. Y es que es una constante en las Exposiciones de Motivos de buena parte de los decretos-leyes aprobados la referencia asidua a «la crisis económica», «la estabilidad presupuestaria», «el déficit público», «la contención del gasto» o «las medidas de austeridad», entre tantas otras, como presupuestos justificadores de la intervención legislativa urgente y extraordinaria del Gobierno. En efecto, ha devenido increíblemente frecuente la aprobación de decretos-leyes de «medidas urgentes» en campos muy variados (sanidad, educación, empleo, tributación, infraestructuras, actividades liberalizadoras y sistema financiero, principalmente¹⁶⁸) que, si alguna similitud comparten, es el cariz económico o financiero de las medidas que introducen¹⁶⁹.

De hecho, no resulta casual que siendo la VI y X Legislaturas las que mayor volumen de legislación de urgencia presentan -después de la I, cuyas cifras pueden explicarse si se tiene en cuenta que era un momento de transición y puesta en marcha de la democracia constitucional- ambas coincidan en un momento de profunda crisis económica¹⁷⁰. Y es que una coyuntura de estas características requiere una gestión

[congreso-decenas-de-medidas-via-decretazo/](#) (última consulta el día 14 de mayo de 2015); CARRILLO, M.: “El Congreso da luz verde al 'decreto ómnibus' con el apoyo del PP” en *Expansión*, 10 de julio de 2014, disponible aquí: <http://www.expansion.com/2014/07/10/economia/1404973143.html> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

¹⁶⁸ Vid. AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: “El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado constitucional”. *Revista Española de Derecho constitucional*, núm.97, 2013, pp.151 y ss., que estudia las principales líneas legislativas y de estrategia política de la actual Legislatura. Los sectores materiales afectados por la legislación de urgencia –en la IX y X Legislatura- también se tratan, entre otros, en CARMONA CONTRERAS, A.M.: “El decreto-ley en tiempos de crisis”. *Revista catalana de dret públic*, núm.47, 2013.

¹⁶⁹ Por ejemplo, y entre muchos otros, el RD 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; RD 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; RD 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo; RD 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; RD 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios; RD 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero; RD 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación; RD 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros; RD 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida; RD 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial; RD 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; RD 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal.

¹⁷⁰ Esta vinculación entre la producción normativa de urgencia y los contextos de crisis económica se pone de manifiesto en DE LA IGLESIA CHAMARRO, A.: “Crisis económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular, los decretos-leyes nacionales y autonómicos”. *Estudios de Deusto*, Vol. 61/2, 2013, p.72.

gubernamental rápida y eficaz que en muchos casos precisa la adopción inmediata de medidas o el acometimiento urgente de reformas que no pueden esperar al siguiente ciclo presupuestario¹⁷¹. Sin embargo, ello no significa que la crisis económica haya devenido, ni pueda hacerlo, en el nuevo presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, pues ello no se compadece con nuestro sistema de fuentes, o, lo que es lo mismo, que el decreto-ley sea el único o el mejor instrumento jurídico para enfrentar la crisis, que en no pocas ocasiones parece haberse convertido en un estado de excepción constante que ampara para gobernar a base de decreto-ley¹⁷².

Esto no quiere decir que una coyuntura económica problemática como la actual no exija ofrecer con cierta agilidad respuestas jurídicas a cuestiones que en muchos casos se presentan como inaplazables o al menos apremiantes, sino, sencillamente que no todo lo que precisa soluciones prontas a juicio del Ejecutivo es susceptible de ser abordado a través de decreto-ley. De hecho –como se apuntó en Capítulos anteriores- nuestro ordenamiento ofrece la posibilidad de que, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario en alguna de sus modalidades abreviadas –procedimiento de urgencia, lectura única o delegación en Comisión- el Gobierno en cuestión pueda ofrecer respuestas jurídicas con prontitud; de donde se desprende que la agilidad no es solamente una característica exclusiva de la legislación de urgencia.

En este sentido, si algo llama la atención en relación a los decretos-leyes aprobados en la presente Legislatura es que se hayan alcanzado tales niveles de legislación de urgencia existiendo mayoría absoluta en ambas Cámaras. Y es que quizá resulte más fácil justificar un recurso asiduo al decreto-ley cuando el partido gobernante no lo es por mayoría absoluta, pues la dificultad de sacar adelante su programa de Gobierno en el Parlamento podría incentivarle a hacerlo a través de la legislación de urgencia, cuya producción apenas encuentra impedimentos por parte de la oposición.

Esta falta de razonabilidad se agrava si se tiene en cuenta, además, que la mayor parte de los procedimientos legislativos abreviados se impulsan –como se ha visto- a iniciativa del Gobierno o de la mayoría parlamentaria que lo sustenta, de forma que no es ni jurídica ni políticamente difícil activar estos mecanismos en el caso de que el Ejecutivo así lo quisiera. Así las cosas, la realidad política demuestra que ni tan siquiera una sólida mayoría en las Cámaras consigue desincentivar la tendencia a gobernar a

¹⁷¹ FERNÁNDEZ BENITO, A; IGLESIAS QUINTANA, J y MORANO LARRAGUETA, M.: “La presupuestación después de la crisis”. *Presupuesto y Gasto Público*, núm.59, 2010.

¹⁷² ARANA GARCÍA, E.: “Uso y abuso del decreto-ley”. *Revista de Administración Pública*, núm.191, 2013, p.365.

base de decreto-ley¹⁷³, de forma que las razones no confesadas para recurrir tan frecuentemente a esta figura excepcional son, como analizaremos al final del presente trabajo, de mera conveniencia política.

4.2. LA MATERIA SOCIAL COMO PROTAGONISTA DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA.

A pesar de la variedad que presenta la legislación de urgencia emanada durante la presente Legislatura¹⁷⁴, gran parte de aquella incide -como apuntábamos anteriormente- sobre la gestión de la coyuntura económica actual, predominando a este respecto aquella que directamente o de forma incidental aborda cuestiones que tienen una gran repercusión social. Y es que, en tiempos de crisis económica, son frecuentes las medidas de austeridad y contención del gasto público que suelen tener como destinatario al propio Estado Social, el cual se ve afectado no solo en términos presupuestarios sino también jurídicos, pues la crisis ha sido aprovechada para acometer, so pretexto de la eficiencia, productividad y necesidad de adaptar cuestiones a la coyuntura existente, reformas profundas de diversos regímenes jurídicos.

No obstante, no solo el protagonismo indiscutible de la materia social en el campo de la legislación de urgencia aconseja su estudio, sino también, y especialmente, el hecho de que la satisfacción rápida y eficaz de necesidades sociales haya sido uno de los motivos que precisamente ha venido justificando la existencia de este instrumento jurídico. Así pues, resulta interesante estudiar, en el marco de la presente Legislatura, si el decreto-ley ha sido utilizado por el Ejecutivo para dar respuesta a situaciones sociales extraordinarias y urgentes, o, por el contrario, determinadas circunstancias sociales han funcionado, más bien, como pretexto para recurrir a la legislación de urgencia.

En este orden de cosas, el propósito de las siguientes páginas es analizar algunos de los decretos-leyes más relevantes dictados en las áreas sociales más representativas de los últimos tiempos – la laboral, hipotecaria, sanitaria y educativa- para ver hasta qué punto constituyen o no una utilización espuria de la legislación de urgencia. Por tanto, el objeto de este estudio no consiste tanto en examinar el concreto contenido material de las medidas adoptadas –de indudable interés y merecedoras de un análisis doctrinal que excede el cometido de estas páginas- sino a la idoneidad del cauce

¹⁷³ CARMONA CONTRERAS, A.M.: “El decreto-ley en tiempos de crisis”... *Ob.cit.*, p.12.

¹⁷⁴ *Vid.* CARMONA CONTRERAS, A.M.: “El decreto-ley en tiempos de crisis”...*Ob.cit.*, pp.12-14; AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: “El capitalismo sin mercado financiero... *Ob.cit.* pp.151 y ss.

normativo empleado para llevarlas a cabo, para determinar en qué medida el uso del decreto-ley se mantiene fiel a las circunstancias extraordinarias y urgentes que el art.86.1 CE exige.

4.2.1. En el ámbito laboral.

Una de las áreas jurídicas que, por excelencia, presenta mayor incidencia social es la laboral, que es también una de las que, tradicionalmente, ha venido siendo objeto de una profusa regulación a través de la legislación de urgencia. Desde el inicio de la presente Legislatura se han dictado un número considerable de decretos-leyes que afectan al régimen jurídico del trabajo. Sin embargo, el carácter extraordinario y urgente, en no pocos, resulta cuestionable.

Pues bien, aunque son muchos los decretos-leyes en este campo que han presentado gran incidencia social, aquél que posiblemente haya acometido la reforma jurídica en materia laboral de mayor calado en la presente Legislatura haya sido el RD 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, posteriormente tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, dando lugar a la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. A través del mismo, el Gobierno adoptó un conjunto de medidas que pretenden fomentar la empleabilidad de los trabajadores, reformando aspectos relativos a la intermediación laboral y a la formación profesional (capítulo I); fomentar la contratación indefinida y otras formas de trabajo, con especial hincapié en promover la contratación por PYMES y de jóvenes (capítulo II); incentivar la flexibilidad interna en la empresa como medida alternativa a la destrucción de empleo (capítulo III); y, finalmente, favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral, con medidas que afectan principalmente a la extinción de contratos de trabajo (capítulo IV). Su procedencia se justifica, como se señala en la Exposición de Motivos, en base a

la gravedad de la situación económica y del empleo descrita [referida a la destrucción de empleo de los últimos años] que exige adoptar una reforma inmediata que proporcione a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo. La extraordinaria y urgente necesidad que exige el art.86 CE para legislar mediante real decreto-ley se justifica por la situación del mercado laboral español. Este real decreto-ley pretende crear las condiciones necesarias para que la economía española

pueda volver a crear empleo y así generar la seguridad necesaria para trabajadores y empresarios, para mercados e inversores.

Además, al final de la misma, se señala de forma ritual que *en las medidas que se adoptan en el presente real decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el art.86 CE como premisa para recurrir a esta figura del real decreto-ley.* Asimismo, en el debate parlamentario de convalidación, la Ministra de Empleo y Seguridad Social adujo que la reforma era *más que necesaria, a tenor de la situación actual de nuestro mercado de trabajo*¹⁷⁵ y, después de aludir a diferentes cifras relativas a la destrucción del empleo en el país, apuntó que existían *sobradas razones para abordar la reforma que hoy presentamos, las cuales la crisis ha revelado (...) con crudeza y también con nitidez,* finalizando su intervención declarando que *se trata de un momento excepcional en el que todos debemos sumar nuestros esfuerzos para conseguir que España recupere cuanto antes la senda del crecimiento económico y de la creación de empleo.*¹⁷⁶ Éstas son las máximas explicaciones que el decreto-ley ofrece de la concurrencia del presupuesto habilitante. Las deficiencias del modelo laboral español unidas a la constante situación de crisis económica y la progresiva destrucción de empleo, tratan de legitimar, en abstracto, el recurso a la legislación de urgencia, sin concretar en ningún punto por qué la situación es extraordinaria –en el sentido de imprevisible- y también urgente –imposible de ser abordada por el procedimiento legislativo ordinario-.

Sin embargo, no lo ha entendido así el Tribunal Constitucional en el Auto 43/2014, de 12 de febrero, por el que inadmite a trámite una cuestión de inconstitucionalidad presentada por el Juzgado de lo Social núm.34 de Madrid, por estar *manifiestamente infundada,* que cuestiona principalmente el Capítulo IV y la Disposición Transitoria 5º del presente decreto-ley –referidos a la rebaja de indemnización por despido improcedente y a la supresión de los salarios de tramitación en tales casos-. En él, y en lo que aquí interesa, el Tribunal estima que el Gobierno no basa la justificación del decreto-ley en fórmulas ambiguas o abstractas, sino que *construye su argumentación sobre datos constatables relativos a la situación de crisis económica y desempleo, mediante los que trata de acreditar la situación de*

¹⁷⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante DSCD), núm.17 de 08/03/2012, pág.2

¹⁷⁶ *Ibidem*, p.5.

excepcionalidad y gravedad que legitima la utilización de este instrumento legislativo como vía para incorporar con inmediatez las medidas laborales cuestionadas.

Además, recuerda que el decreto-ley es un instrumento idóneo para enfrentar las *coyunturas económicas problemáticas* -dentro de las cuales parece incardinarse la situación del mercado laboral español- y también para *alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país*, por lo que el uso que se ha hecho de este instrumento normativo no es calificable de abusivo o arbitrario¹⁷⁷. Asimismo, considera que existe conexión de sentido por cuanto -sin entrar a valorar la oportunidad o bondad técnica de las medidas impugnadas- el hecho de que éstas abaraten el precio del despido para el empresario y favorezcan la limitación del gasto público, mejoran la eficiencia del mercado de trabajo y aumentan las posibilidades de crear empleo, que es el fin que persigue la norma.

No obstante, si algo llama la atención, al menos a primera vista, es que el Tribunal emplee 43 páginas en demostrar la manifiesta falta de fundamentación de la cuestión de inconstitucionalidad, paradoja que se agrava si se tiene en cuenta que se formulan dos votos particulares a uno de los cuales se adhieren otros dos Magistrados¹⁷⁸. Y es que un Auto que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad no es el cauce adecuado para pronunciarse sobre cuestiones relativas al fondo del asunto, sino sobre la concurrencia o no de defectos procesales, para evitar limitar así injustificadamente los derechos de defensa de las partes. No obstante, parece que el Tribunal quiso vaticinar la futura constitucionalidad de la reforma laboral operada, anticipando la suerte que correrían los dos recursos de constitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Navarra y por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista y La Izquierda Plural, contra la Ley 3/2012¹⁷⁹ que, por otra parte, deberían haber sido resueltos con carácter previo a la cuestión de inconstitucionalidad elevada¹⁸⁰.

Sin embargo, independientemente de estos reproches procesales, y al margen de que el Tribunal sólo se haya pronunciado respecto a ciertos preceptos del decreto-ley en

¹⁷⁷ FJ 4ºA.a) del citado Auto.

¹⁷⁸ Votos particulares formulador, por el Magistrado D.Xiol de los Ríos y D. Fernando Valdés Dal-Ré, al que se adhieren la Magistrada Dña. Adela Asua Batarrita y D.Luis Ignacio Ortega.

¹⁷⁹ Ambos han dado lugar a las SSTC 119/2014, de 16 de julio de 2014 y 8/2015, de 22 de enero de 2015 que han respaldado la reforma laboral y que, por centrarse en valorar la constitucionalidad de la misma en cuando a las medidas que introduce, ya reguladas por ley, no entra a examinar la legitimidad de que originariamente hubieran sido introducidas por decreto-ley, por lo que su análisis cae fuera de nuestro objeto de estudio.

¹⁸⁰ En este sentido, BAYLOS, A.: “La reforma laboral y el Tribunal Constitucional” en *Eldiario.es*, 27 de febrero de 2014, disponible aquí: http://www.eldiario.es/contrapoder/reforma_laboral-Tribunal_Constitucional_6_233136691.html (última consulta el 31 de mayo de 2015).

el Auto que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad, lo cierto es que se advierte una línea interpretativa del art.86.1 CE que resulta cuestionable y, además, sorprendente, porque ocho años antes, aquél se pronunció en sentido diametralmente opuesto respecto al RD 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, declarando su inconstitucionalidad por inexistencia de presupuesto habilitante (STC 68/2007, de 28 de marzo)¹⁸¹. Éste justificaba su carácter extraordinario y urgente, de forma muy similar a como lo hizo el RD 3/2012, haciendo alusión a *la cambiante situación de la economía internacional, la necesidad de incidir en una situación de paro todavía elevada o de impulsar el acceso al empleo*, motivos que el Tribunal estimó imprecisos, ambiguos e insuficientes para entender satisfecha la exigencia de justificación impuesta por el art.86.1 CE, puesto que no se concretaban los cambios económicos que estaban teniendo lugar ni tampoco a qué situación de extraordinaria y urgente necesidad se estaba tratando de dar respuesta.

Esta misma inconcreción resulta predicable del decreto-ley que ahora nos ocupa, cuya finalidad última, como se desprende de la Exposición de Motivos, es *crear las condiciones necesarias para que la economía española pueda volver a crear empleo*. Pero, ¿por qué para ello se introducen las medidas que el decreto-ley recoge?, y, ¿por qué esta labor debe ser desempeñada por el legislador de urgencia? Ni en la Exposición de Motivos ni en el debate de convalidación -como se expone en el voto particular del magistrado VALDÉS DAL-RÉ en Auto 43/2014 y mencionado- se explica la relación entre las medidas introducidas y el nuevo escenario que nacería de las mismas, ni tampoco la necesidad de ser adoptadas por decreto-ley. Pero, como aquél sostiene, esta correlación no puede ser explicada pues al no buscar la norma la creación de empleo, sino el establecimiento de condiciones para ello, tiene una intención *preventiva, de futuro y permanente*¹⁸² que, por apelar a un futuro hipotético, hace difícil esta concreción.

En efecto, dicha proyección futura y organizada si algo pone de relieve es que la reforma operada tiene carácter estructural, esto es -como diría el Tribunal

¹⁸¹ La doctrina, con carácter general, aplaudió la interpretación restrictiva ofrecida por el Tribunal Constitucional en dicha sentencia pero, al mismo tiempo, puso de manifiesto el peligro de que se quedase como un pronunciamiento aislado que no tuviera demasiada repercusión en el futuro. Por ejemplo PULIDO QUECEDO, M.: “Decreto-ley, sin urgencia”... *Ob.cit.*; o SANZ PÉREZ, A.L.: “De cómo puede apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los decretos-leyes. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm.10, 2007.

¹⁸² Voto particular formulado por el Magistrado D. Fernando Valdés Dal-Ré (FJ 9ºB)

Constitucional- que la finalidad básica de la norma responde más bien *al esquema propio de los tratamientos continuados preventivos y de acompañamiento que al de las acciones quirúrgicas de emergencia*¹⁸³, como sucedía con el RD 5/2002. Y es que de hecho, así se reconoce en la Exposición de Motivos, en la que se pone de manifiesto la necesidad de ofrecer solución a los problemas del mercado de trabajo que *lejos de ser coyunturales, son estructurales* y, por lo tanto, *requieren una reforma de envergadura*, o en el propio debate de convalidación, en el que la Ministra de Empleo y Seguridad Social se refiere a ella como una *reforma completa o integral*¹⁸⁴.

Resultando altamente cuestionable que el decreto-ley pueda utilizarse para llevar a cabo estas reformas integrales, el propio Tribunal –como se analizó en Capítulos anteriores- ha considerado legítimo el uso del decreto-ley para enfrentar situaciones estructurales, siempre que las mismas estén cualificadas por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia¹⁸⁵. Pero es aquí donde el decreto-ley presenta sus más profundas carencias, toda vez que la situación dramática de desempleo que entonces sacudía España, y que actualmente sigue haciéndolo, aunque es incontestablemente grave, no es imprevisible o inusual pues llevaba prolongándose a lo largo de varios años.

De hecho, así se reconoce en la propia Exposición de Motivos de la norma, donde expresamente se señala que desde el inicio de la crisis se habían venido adoptando medidas para reformar el mercado laboral y que todo ello se inserta dentro del marco de las Recomendaciones Europeas en esta materia. Es más, en el propio debate de convalidación de la norma, la Ministra de Empleo y Seguridad Social apunta que el decreto-ley se enmarca en el conjunto de reformas estructurales que el Gobierno había puesto en marcha para agilizar la recuperación económica (ley de estabilidad presupuestaria, reforma del sistema financiero y mecanismo para que las Administraciones Públicas hagan frente a los pagos pendientes con proveedores) y que formaba parte de uno de los compromisos que había asumido en su investidura el Presidente del Gobierno¹⁸⁶. ¿Cómo puede considerarse imprevisible o excepcional una situación que había sido advertida y para la que, de hecho, ya se habían ideado reformas?

¹⁸³ STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 10º)

¹⁸⁴ DSCD, núm.17 de 08/03/2012, pág.3.

¹⁸⁵ Entre otras, SSTC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 4º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 47/2015, de 5 de marzo (FJ5º).

¹⁸⁶ DSCD, núm.17 de 08/03/2012, p.3.

Y es que, aun cuando el Alto Tribunal –como ya se ha estudiado- no haya declarado incompatible con la urgencia el hecho de adoptar medidas carentes de imprevisibilidad, o cuya urgencia viniera motivada por la previa inactividad del Gobierno¹⁸⁷, también ha declarado que ello no es óbice para que éste explique por qué las mismas precisaron ser reguladas por decreto-ley en vez de por ley ordinaria, esto es, de qué manera hubieran perdido eficacia de haber sido tramitadas por el correspondiente procedimiento legislativo¹⁸⁸, que, en efecto, fue otra de las tachas de inconstitucionalidad que el Tribunal formuló en 2007 respecto al RD 5/2002. Y es que, como entonces sucedía, en ningún punto del decreto-ley ni del debate parlamentario de convalidación se aprecian dichas razones. En efecto, parece que la única que existe es el interés en poner en marcha la reforma operada lo antes posible, pero, como ha sostenido el Tribunal, el mero *deseo de inmediatez de las medidas no constituye en sí mismo una razón en términos de justificación constitucional*¹⁸⁹.

Así, parece que la reforma operada –como se aducía en el Auto que planteaba la cuestión de inconstitucional- se corresponde más con un *cambio de criterio*, en lo que a política de empleo se refiere, que con la necesidad de ofrecer una respuesta a una situación extraordinaria y urgente. Y es que, aunque ese cambio de criterio venga motivado, como el Gobierno apunta, por las circunstancias económicas del momento – no resultando además compartido por buena parte de la Cámara, pues el decreto-ley fue convalidado por 197 votos favor frente a 142 en contra- esa labor de adaptación de las leyes a la realidad es una labor que le corresponde al legislador ordinario, y no al de urgencia pues, en palabras del Tribunal Constitucional, *lo contrario supondría excluir prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario el conjunto de la legislación laboral y de Seguridad Social, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de distribución de poderes*¹⁹⁰.

Similares reproches pueden hacerse, asimismo, del RD 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad¹⁹¹- que, además de introducir medidas de orden laboral, también

¹⁸⁷ Entre otras, SSTC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 4º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 47/2015, de 5 de marzo (FJ 5º)

¹⁸⁸ Entre otras, SSTC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 8º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 1/2012, de 13 de enero (FJ 6º), 39/2013, de 14 de febrero (FJ 8º), STC 183/2014, de 6 de noviembre (FJ 2º), 47/2015, de 5 de marzo (FJ 5º).

¹⁸⁹ STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 9º).

¹⁹⁰ *Ibidem*, FJ 10º.

¹⁹¹ Ha sido recurrido por el Parlamento de Navarra, a través del recurso de inconstitucionalidad n.º 5736-2012, contra el artículo 2; por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a través del recurso

aprovecha para modificar la Ley de Dependencia, combatir el déficit tarifario del sistema eléctrico, adoptar medidas en el campo de las infraestructuras, transporte y vivienda, e incluir otras relativas a la distribución comercial y al fomento de la actividad en el sector exterior. Todo ello justificado globalmente en la necesidad de reducir el déficit público para alcanzar los objetivos europeos de estabilidad presupuestaria.

Respecto a la materia que ahora nos ocupa, y en relación a Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas (Título I), este decreto-ley fue el que suprimió –por señalar algunas de las cuestiones más relevantes- la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 o prestación similar del personal del sector público (arts.2,3 y 4); el que permitió la suspensión o modificación de los convenios colectivos y acuerdos que afectasen al personal laboral cuando concurriese causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas (art.7.); el que suprimió los días adicionales de libre disposición y los días adicionales de vacaciones por antigüedad (art.8); el que modificó la prestación económica por incapacidad temporal (art.9); el que redujo los créditos y permisos sindicales (art.10); o el que creó un Registro de órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado (art.13), entre otras cuestiones.

Al margen de estas medidas, el RD 20/2012 también introdujo modificaciones en el ámbito de la Seguridad Social y el Empleo (Título II), entre las que se encuentran –por citar algunas- la del régimen de recargos del pago de las cuotas a la Seguridad Social (art.17.1); la reducción de la prestación por desempleo al 50% de la base reguladora a partir del séptimo mes de percepción (art.17.4); la eliminación del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan su prestación contributiva (art.17.7) o la modificación del régimen jurídico del acceso de la Renta Activa de Inserción (art.21), entre muchas otras.

Pues bien, tal y como se desprende de la Exposición de Motivos, apartado II, que recoge la justificación de las medidas del Título I,

la actual coyuntura económica y la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales, hace necesario mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso

de inconstitucionalidad n.º 5741-2012, contra los artículos 8, 27 y 28; y por el Gobierno de Cataluña, a través del recurso de inconstitucionalidad número 1983-2013, contra los artículos 1, 2, 8, 22, 27 y 28; las disposiciones adicionales séptima, novena y undécima; disposiciones transitorias primera, octava, novena, décima, undécima, duodécima y decimocuarta, y las disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta; por el Gobierno Vasco, a través de recurso de inconstitucionalidad núm. 2218-2013, contra los arts. 2, 8, 10, 27, 28 y disposición final tercera.

de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea.

Así pues, la necesidad de racionalizar y reducir el gasto de las Administraciones Públicas y de incrementar la eficacia de su gestión, hicieron preciso adoptar una serie de medidas que, a juicio del Gobierno eran extraordinarias, *dada la propia naturaleza de esta crisis y efectos sobre la economía, el mercado de trabajo y las finanzas españolas, y también urgentes, debido a la celeridad con que se deben acometer las reformas estructurales en nuestro sistema de empleo público para reforzar tanto la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía.* Sin embargo, no parece que pueda darse por satisfecha la exigencia de motivación del presupuesto habilitante justificando el carácter extraordinario de las medidas con una remisión genérica a la actual coyuntura económica ni aún menos la urgencia en base a las prisas por cumplir con los mandatos europeos, como se pone especialmente de manifiesto en el debate de convalidación del decreto-ley¹⁹². Como sostendría el Tribunal Constitucional, estas fórmulas vacuas o ambiguas *no satisfacen la exigencia de una fundamentación explícita y razonada de los motivos que llevan al Gobierno a optar por el uso de esta fuente del Derecho*¹⁹³.

Aún peor es, no obstante, el apartado III de la Exposición de Motivos -referido a las medidas del Título II- que ni siquiera de forma indirecta alude a la concurrencia del presupuesto habilitante. Y es que el propio Tribunal ha exigido la concurrencia de éste en todos los preceptos de la norma, sin que la exigencia de motivación pueda reputarse satisfecha con la mera justificación global de la misma¹⁹⁴ que, además, en este caso, como se ha señalado, por remitirse sencillamente a la compleja coyuntura económica que atraviesa el país resulta absolutamente insuficiente. En efecto, este apartado III justifica la introducción las medidas relativas a la Seguridad Social en la necesidad de facilitar su gestión y de armonizar su régimen con el tributario, y las referidas al empleo, en la conveniencia de incentivar éste último, promover la ocupación y racionalizar el sistema de prestaciones laborales. Pero, ¿por qué dichos objetivos,

¹⁹² Vid. DSCD, núm.51 de 19/07/2012.

¹⁹³ SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (FJ 6º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), entre otras.

¹⁹⁴ En este sentido, entre otras, destacan las SSTC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 4º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 6º), 170/2012, de 4 de octubre (FJ 5º), 27/2015, de 19 de febrero (FJ 5º) y 29/2015, de 19 de febrero (FJ 3º).

legítimos desde un punto de vista jurídico, tratan de ser alcanzados a través de la legislación de urgencia?

La reforma llevada a cabo no es puramente coyuntural, y ello no solo es deducible de los cambios materiales que introduce sino de la propia Exposición de Motivos del decreto-ley, en la que el Gobierno señala la necesidad de impulsar nuevas *reformas estructurales* o de operar *cambios estructurales y coherentes*, cambios que, por otra parte, no fueron bien recibidos por 131 diputados de la Cámara que, frente a los 180 que votaron a favor, se opusieron a la convalidación del decreto-ley. No obstante, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el acometimiento de reformas estructurales no es una cuestión que determine automáticamente la inconstitucionalidad de la norma, siempre que la situación que trate de enfrentarse presente las notas de gravedad, imprevisibilidad o excepcionalidad¹⁹⁵.

Y es que son estas notas las que no resultan predicables de la situación en cuestión. Su imprevisibilidad resulta discutible toda vez que la situación crítica que experimenta la economía española y que es el telón de fondo de todo el decreto-ley, es la recesión que esta sufrió en 2008 y la recaída que experimentó en 2011, es decir, de nuevo la crisis económica. Este carácter crónico de las circunstancias se aprecia aún con mayor claridad si se repara en que las acciones gubernamentales llevadas a cabo para enfrentarla se han ido sucediendo a lo largo de los años. En efecto, en la propia Exposición de Motivos se señala la existencia de un Programa de Estabilidad y crecimiento 2012-2015, la Recomendación de Déficit Excesivo emitida por el Consejo Europeo de 30 de noviembre de 2009, el Programa Nacional de Reformas 2012, los Planes Económico-Financieros de Reequilibrio 2012-2014 de las Comunidades Autónomas aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera o, incluso, la previa adopción de medidas de contención de gastos de personal, como el RD 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

En efecto, las medidas adoptadas por el decreto-ley se insertan dentro de este marco normativo que si algo evidencia es la programación de una política legislativa en esta materia que se compadece poco con la existencia de necesidades repentinas o sobrevenidas. Así pues, no es suficiente con que un programa de actuación tan cuidadosamente diseñado, que responde a una lógica reformista de envergadura, por

¹⁹⁵ Entre otras, SSTC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 4º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 47/2015, de 5 de marzo (FJ5º).

enmarcarse en un contexto global de crisis, en el que todo parece urgente, legitime la adopción de sus medidas particulares por la vía legislativa de urgencia, salvo que se estime – y ello no tiene encaje constitucional- que toda aquella medida orientada a reducir el déficit público es extraordinaria y urgente.

Además, la inexistencia de situación urgente o indemorable se pone de manifiesto ante la falta de inmediatez de las medidas adoptada. Por ejemplo, el art.10, que establece la reducción de créditos y permisos sindicales a lo que disponga el régimen legal vigente en vez de lo que se recoja en el convencional, declara aplicable esta medida a partir del 1 de octubre de 2012, esto es, aproximadamente 3 meses después de la entrada en vigor de la norma. En la misma línea dilatoria, la entrada en vigor de la nueva distribución de las unidades electorales (art.12) se difería al 1 de marzo de 2015, por ser la fecha en que todos los mandatos entonces existentes se extinguirían pero, ¿acaso no podía hacerse esta reforma por el procedimiento legislativo ordinario que, sin lugar a dudas, tardaría menos de dos años?

Otro ejemplo de la escasa urgencia de este decreto-ley es que el art.16 remita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la adopción de *medidas y actuaciones para garantizar la asignación eficiente y la optimización de sus recursos humanos* y la fijación de *sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de los empleados*, estableciendo así un mandato *sine die* muy poco conciliable con la más simple idea de celeridad¹⁹⁶. Asimismo, el Registro de órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado que crea la presente norma tampoco se puso en funcionamiento hasta dos años y medio después, cuando se aprobó la Orden HAP/535/2015, de 19 de febrero, por la que se regulan la organización y funcionamiento del Registro de órganos de representación del personal en la Administración General del Estado.

Estas dilaciones llaman poderosamente la atención si se tienen en cuenta las prisas y el empeño que el Gobierno puso en que el decreto-ley fuese aprobado el viernes 13 de julio de 2012, publicado en el BOE el día 14 y entrado en vigor al día siguiente, domingo 15 de julio de 2012¹⁹⁷. Sin embargo, siendo estas evidencias suficientes para

¹⁹⁶ Algunas de estas deficiencias se ponen de manifiesto en ROJO TORRECILLA, E.: “Análisis de los contenidos laborales del Real Decreto-Ley 20/2012. ¿Hacia dónde va el Estado del Bienestar en España? ¿Hacia dónde le lleva el gobierno?” en *El Blog de Eduardo Rojo*, el 15 de julio de 2012, disponible aquí: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/search?updated-max=2012-07-20T17:51:00%2B02:00&maxresults=5&start=3&by-date=false> (última consulta el día 31 de mayo de 2015)

¹⁹⁷ Los datos han sido extraídos de http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335

considerar la escasa urgencia que revestía el presente decreto-ley, conviene no olvidar que tal vez tuviera encaje constitucional teniendo en cuenta que el Alto Tribunal no declaró incompatible con la urgencia el hecho de que las medidas no tuvieran aplicabilidad inmediata, siendo lo verdaderamente relevante la existencia de un *nuevo marco jurídico*¹⁹⁸, aunque no resulte fácil advertir cómo la situación urgente a la que se pretende dar respuesta con el decreto-ley puede verse afectada por una regulación que tarda tiempo en aplicarse efectivamente. Pero es que, además de esto, su constitucionalidad parece mucho más cuestionable si se tiene en cuenta que en ningún punto a lo largo de toda la norma se justifica –como el Tribunal ha exigido– de qué manera la eficacia de las medidas adoptadas quebraría de seguirse el procedimiento legislativo ordinario, esto es, cuál es la razón para acudir a la vía de urgencia¹⁹⁹.

Además, y ya al margen de la ausencia de una motivación explícita y razonada sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, también resulta cuestionable que, en relación a algunos preceptos, exista el requisito de la conexión de sentido. Siendo el fin del decreto-ley la reducción del déficit público ¿por qué la norma determina las unidades electorales en la Administración General del Estado (art.12) o crea el Registro de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (art.13)? Parece, más bien, que el decreto-ley aprovecha para introducir reformas que, por razones de vinculación temática, encajan en el ámbito material del decreto-ley, pero que, sin lugar a dudas, además de no concurrir en ellas presupuesto habilitante alguno, no presentan ninguna conexión formal con el objetivo último de éste. En consecuencia, la legitimidad constitucional de este decreto-ley, desde la óptica del art.86.1 CE, no resulta fácilmente defendible.

Junto con estos dos decretos-leyes cuyo presupuesto habilitante ha sido analizado más detenidamente, han de añadirse muchos otros en materia laboral y de Seguridad Social²⁰⁰, que han reformado –unos más profundamente que otros– el panorama jurídico

500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWA0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=49-49&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28130%29.SINI

(última consulta el día 31 de mayo).

¹⁹⁸ Entre otras, STC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2º).

¹⁹⁹ SSTC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 8º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), entre otras.

²⁰⁰ Por citar algunos de la X Legislatura en este campo: RD 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social; RD 1/2013, de 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; RD 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; RD 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo;

en este campo y cuyo estudio en particular excede del cometido de las presentes páginas. Sin embargo, y como fácilmente podría advertirse, la justificación más recurrente y compartida de los mismos, en la presente Legislatura, suele ser la necesidad de reducir el déficit público, de cumplir con la estabilidad presupuestaria, de crear empleo y activar la economía, de garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social y, en fin, de impulsar el mercado laboral en una coyuntura económica difícil y poco alentadora. No obstante, en no pocas ocasiones no aparece realmente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, lo que ha contribuido a hacer del decreto-ley en el ámbito laboral una vía expedita para introducir reformas –algunas de ellas de gran calado social y jurídico- con peligrosa e injustificada celeridad y, lo que es peor, de forma relativamente cómoda, erigiéndose este instrumento normativo en una útil y no poco frecuente política de empleo²⁰¹.

4.2.2. En el ámbito hipotecario.

Uno de los colectivos que, como consecuencia de la crisis económica, ha sentido más profundamente las consecuencias desfavorables de ésta han sido los deudores hipotecarios. El sobreendeudamiento familiar, las escasas oportunidades laborales existentes en la actual coyuntura económica, junto con la concreta articulación de la deuda hipotecaria que ofrece la legislación española, han provocado que muchas familias no sean capaces de atender las obligaciones derivadas de la adquisición de su vivienda, lo que ha dado lugar a numerosos procesos de ejecución hipotecaria que han dejado sin alternativa habitacional a no pocas familias en nuestro país. Por ello, la materia hipotecaria ha devenido, sobre todo durante la última Legislatura, en una de aquellas que presenta mayor incidencia social y que, por tanto, resulta de interés analizar desde el punto de vista de la legislación de urgencia.

Así pues, uno de los decretos-leyes más relevantes en este ámbito ha sido el RD 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, que trata de establecer distintos mecanismos para permitir la reestructuración de

RD 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social; RD 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores; RD 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida; RD 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; RD 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

²⁰¹ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “La abusiva utilización del decreto-ley como política de empleo”. *Revista de Derecho Social*, núm.19, 2002, p.90.

la deuda y flexibilizar la ejecución de la garantía, con carácter general, para quienes se encuentren por debajo del umbral de exclusión que la misma norma establece (art.3). En este sentido, se crea un Código de Buenas Prácticas al que voluntariamente pueden adherirse las entidades bancarias y que comporta ciertas posibilidades de flexibilización de la deuda (Capítulo II); se reducen los intereses moratorios y se introducen reformas procesales relativas al procedimiento de ejecución (Capítulo IV) y también otras fiscales (Capítulo III). Según expone el Gobierno en la Exposición de Motivos:

La adopción de las medidas contempladas en este real decreto-ley resulta imprescindible al objeto de proteger a un colectivo social en situación de extraordinaria vulnerabilidad en el contexto económico generado por la crisis. Los efectos del desempleo sobre las familias españolas y su situación social han producido un deterioro, sobre el que la intervención pública no puede demorarse más. Es por ello por lo que la adopción de tales medidas exige acudir al procedimiento del real decreto-ley, cumpliéndose los requisitos del art.86 CE en cuanto a su extraordinaria y urgente necesidad.

Igualmente, durante el debate de convalidación, el Ministro de Economía y Competitividad alude al elevado número de ejecuciones hipotecarias y a la necesidad de paliar los efectos adversos que la crisis económica ha provocado sobre las familias con menos recursos y, por tanto, con mayor dificultad para hacer frente a sus obligaciones hipotecarias²⁰², apuntando expresamente que las medidas introducidas *muestran la sensibilidad y el compromiso de este Ejecutivo hacia aquellos sectores más vulnerables de la sociedad*²⁰³. Además –como se desprende del inicio de la Exposición de Motivos como del propio debate parlamentario- el Gobierno justifica la necesidad del presente decreto-ley en el carácter fallido o insuficiente de otras medidas de protección del deudor hipotecario adoptadas años atrás, lo que demanda el impulso de otras nuevas que, inspiradas por el art.47 CE, contribuyan a mejorar la precaria situación socioeconómica de las familias afectadas.

Dentro de esta misma lógica, se incardina la aprobación del RD 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, posteriormente tramitado como proyecto ley por el procedimiento de urgencia. Éste vino a establecer la suspensión de los procedimientos de ejecución hipotecaria de viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables –que la propia norma define- por un plazo de dos años y un mandato al Gobierno para la constitución de un

²⁰² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.23 de 29/03/2012, p.29.

²⁰³ *Ibidem*, p.31.

fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que fuesen desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario (Disposición Adicional Única).

Al inicio de la Exposición de Motivos, el Gobierno apela a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país como provocadoras de profundas alteraciones en la situación patrimonial o económica de muchos deudores, y también como justificadoras de la protección que el presente decreto-ley otorga. Además, puntualiza que perfeccionar y reforzar el marco de protección de los deudores hipotecarios es una de las líneas que se han ido desarrollando en los últimos tiempos, y que, a pesar de precisar una reforma más profunda, requiere una *intervención pública inmediata que palie las circunstancias de mayor gravedad social que se viene produciendo*. En concreto, el Ejecutivo motiva la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley poniendo de manifiesto que:

La adopción de las medidas contempladas en este real decreto-ley cumplen las notas de extraordinaria y urgente necesidad que se exigen en el empleo de la figura del real decreto-ley, cumpliéndose los requisitos que prevé el art.86 CE, pues tiene como objetivo hacer frente, sin más demora, a la situación de enorme dificultad que están viviendo las familias que sufren diariamente el desalojo de sus hogares y trata, en definitiva, de evitar que esta adversidad económica se convierta finalmente en exclusión social.

Asimismo, en el debate parlamentario de convalidación, el Ministro de Economía y Competitividad califica a este decreto-ley como *una respuesta urgente y paliativa a las situaciones más dramáticas que viven muchas familias españolas*²⁰⁴, que tiene como objetivo, y consecuencia inmediata, que *los colectivos más desfavorecidos en riesgo de desahucio puedan permanecer en sus viviendas durante dos años*²⁰⁵, recordando que su aprobación se produjo *de manera urgente porque así lo requería la situación*²⁰⁶.

Por último, no puede dejar de hacerse mención al RD 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. El Título I, que es el que aquí interesa, introduce medidas que tienen por fin permitir, como se recoge en la Exposición de Motivos, que *las familias reduzcan su carga financiera*. Para ello, se flexibiliza el régimen jurídico de los acuerdos extrajudiciales e instaura un mecanismo de segunda oportunidad que permite, bajo determinadas condiciones que se detallan, que un deudor persona física pueda verse

²⁰⁴ DSCD, núm.77 de 29/11/2012, p. 4.

²⁰⁵ *Ibidem*, p.6.

²⁰⁶ *Ibidem*.

exonerado de sus deudas en un procedimiento judicial (art.1). Asimismo, se mejora el Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual (art.2) –introducido por el RD 6/2012 ya mencionado- y se amplía por un plazo adicional de dos años la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables (art.3).

El Gobierno, en la Exposición de Motivos, comienza haciendo alusión a las necesidades de paliar los efectos de la recesión que siguen padeciendo algunos españoles a pesar de las muestras de mejoría económica y explica con cierto detenimiento las razones que avalan el establecimiento de un mecanismo de segunda oportunidad como mecanismo que además de aliviar la situación de los deudores hipotecarios, contribuye a reactivar la economía. No obstante, es en el tercer apartado de la misma donde el Ejecutivo trata de motivar, con mayor detenimiento, la concurrencia del presupuesto habilitante:

En la presente regulación concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad exigidas por el art.86 CE para la aprobación de los decretos-leyes. La justificación de las medidas del título I (...) se basa en la necesidad de aliviar la precaria situación financiera que soportan algunos deudores que, a pesar de su buena fe y su esfuerzo, no alcanzan a satisfacer sus deudas pendientes aún después de la liquidación de su patrimonio. Una mayor demora de la puesta en marcha de las medidas contenidas en este título (...) no haría más que agravar la situación de estas personas. Asimismo, conviene que los efectos económicos beneficiosos de la reestructuración de la deuda y de la segunda oportunidad (...) se desplieguen tan rápido como sea posible (...) Estas medidas estructurales se completan con la ampliación de otras coyunturales destinadas a proteger, en particular, a deudores en situación de especial vulnerabilidad. Aunque la mejoría del escenario económico general es apreciable, en el momento actual sigue siendo necesario hacer frente a la situación de aquellas familias que continúan sufriendo la adversidad económica, lo que justifica que se amplíe el ámbito subjetivo del Código de Buenas Prácticas y del plazo de suspensión de lanzamientos, cuya finalización es inminente.

Estas razones se repiten en el debate parlamentario de convalidación en el que además, el Ministro de Economía y Competitividad se encarga en poner de manifiesto que las medidas introducidas *forman parte de las políticas que venimos adoptando para facilitar el desendeudamiento ordenado de la economía española*²⁰⁷ y que se une a una amplia lista de actuaciones que hemos llevado a cabo para que los errores del pasado

²⁰⁷ DSCD, núm.267 de 12/03/2015, p.16.

*no se vuelvan a reproducir*²⁰⁸ y que se detiene en explicar, al igual que lo hace con el contenido material de las medidas introducidas. Sin embargo, no se aprecia ningún intento por tratar de motivar la concurrencia del presupuesto habilitante.

Estos decretos-leyes mencionados son algunos de los más relevantes en el ámbito hipotecario en la X Legislatura. Han sido expuestos y analizados conjuntamente, en primer lugar, por las similitudes que comparten, pues todos ellos se presentan como intentos de mejora de la situación en la que se encuentran los deudores hipotecarios menos solventes y más afectados por la crisis económica; y, en segundo lugar, porque dicha estrecha conexión hace que los reproches de constitucionalidad que puedan hacerse desde el punto de vista del art.86.1 CE sean esencialmente los mismos.

Si algo llama la atención y resulta predicable de todos ellos, es que motivan la concurrencia del presupuesto habilitante aduciendo simple y llanamente que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, reproduciendo literal y mecánicamente la cláusula del art.86.1 CE al final de la Exposición de Motivos. Y es que, como ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional, estas fórmulas estereotipadas o rituales *no satisfacen la exigencia de una fundamentación explícita y razonada de los motivos que llevan al Gobierno a optar por el uso de esta fuente del Derecho*²⁰⁹. Además, la referencia genérica a los efectos adversos que la crisis económica causa en las familias más desfavorecidas, que se saben incapaces de afrontar sus deudas hipotecarias, tampoco es suficiente para entender cumplido el requisito de la motivación que se desprende del art.86.1 CE. Dichas explicaciones se corresponden más bien con aquellas que el Tribunal ha calificado *de extrema ambigüedad o de marcada abstracción*²¹⁰, que también resultan insuficientes para entender cumplida la exigencia de motivación del presupuesto habilitante.

Así pues, lo que el Ejecutivo debió hacer –pues a mi juicio no lo ha hecho– sería explicar por qué la situación que trata de enfrentar es extraordinaria y, además, por qué no se le puede dar respuesta a través del procedimiento legislativo ordinario; para evitar así que la existencia de situaciones socialmente preocupantes y graves habilite de forma genérica para legislar a través de decreto-ley, pues ello no es lo que el art.86 CE exige. Y es que, en primer lugar, no parece que la situación que trata de enfrentar revista carácter extraordinario, en el sentido de imprevisible. Además de por las cifras oficiales

²⁰⁸ *Ibidem* p.19

²⁰⁹ Entre otras, SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (FJ 6º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º)

²¹⁰ Entre otras, STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 10º)

sobre el número de procedimientos de ejecución hipotecaria²¹¹, además de por la reivindicación de la sociedad civil organizada que, a partir del año 2009, comenzó a crear agrupaciones como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) para denunciar y tratar de cambiar esta situación, el propio Gobierno reconoce en los decretos-leyes aprobados que las medidas que a través de ellos introducen forman parte de programas políticos y legislativos orientados a proteger a los deudores hipotecarios. Esto supone, por tanto, que las medidas adoptadas, algunas estructurales –como puede ser la introducción del mecanismo de segunda oportunidad- y otras más puntuales – como la suspensión de los desahucios por un plazo de tiempo determinado- no son respuestas aisladas sino insertas dentro de un iter político-legislativo ¿Cómo puede considerarse entonces que la situación que se enfrenta es imprevisible o repentina?

En efecto, parece que el gobierno ha considerado la situación de los deudores hipotecarios extraordinaria y urgente cuando lo ha tenido a bien, esto es, como dijera el Tribunal Constitucional, que la introducción de las medidas *se produce en el momento en el que el Gobierno, en uso de su iniciativa legislativa, lo ha estimado oportuno, sin que parezca posible apreciar la nota de imprevisibilidad que define la existencia de una necesidad extraordinaria*²¹². Y es que, como sostiene SANTOLAYA, la urgencia no es un concepto referible a la voluntad del Gobierno, sino a la necesidad²¹³. Sin embargo, en estos decretos-leyes se aprecia precisamente lo contrario, esto es, que es urgente aquello que el Gobierno, en un momento dado, entiende que lo es, aunque durante mucho tiempo no lo haya considerado así.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha declarado que la valoración del presupuesto habilitante puede ser independiente de su imprevisibilidad e incluso tener origen en la previa inactividad del Gobierno, pues *lo que importa no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que*

²¹¹ Cabe destacar, por ejemplo el Informe presentado por el Consejo General del Poder Judicial titulado “Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales: desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014”, disponible aquí: <http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=311600fe2aa03410VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextchannel=a64e3da6cbe0a210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default> (última consulta el día 31 de mayo de 2015). En él puede observarse, entre otras cosas, que, habiéndose presentado en 2008 en España 58.686 ejecuciones hipotecarias (sumando las presentadas en todas las provincias), en 2009 se presentaron 93.319, en 2010, 93.636, en 2011, 77.809, en 2012, 91.622 y en 2014, 80749.

²¹² STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 8º). El Tribunal hace esta declaración refiriéndose a la incorporación al sistema contributivo de protección por desempleo del colectivo de los trabajadores agrarios que llevaba excluido del mismo desde la creación de dicho sistema

²¹³ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit. p.110.

*tales circunstancias efectivamente concurren*²¹⁴. Ahora bien, también ha exigido que, cuando así sea, el Ejecutivo explique a qué situación de naturaleza excepcional o que constituye una necesidad urgente trata de dar respuesta, hasta el punto de que la efectividad de las medidas introducidas *no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida*²¹⁵.

Así pues, en defecto de imprevisibilidad, el Tribunal exige aludir a *cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa (...) por el procedimiento legislativo parlamentario*²¹⁶. Sin embargo, en ninguno de los decretos-leyes apuntados se justifica por qué no es posible, o al menos conveniente, recurrir a la vía legislativa ordinaria.

A lo sumo, puede deducirse la necesidad acuciante de aliviar la situación de los deudores hipotecarios o de poner en marcha ciertos remedios jurídicos sin más demora, pero el *deseo de inmediatez de las medidas no constituye en sí mismo una razón en términos de justificación constitucional*²¹⁷. De ser así, la consecución rápida de cualquier fin socialmente legítimo o altamente deseable habilitaría automáticamente el recurso a la legislación de urgencia. Pero esto, como sostiene el Tribunal Constitucional, supondría *excluir per se del procedimiento legislativo ordinario toda aquella medida de mejora del sistema de protección social susceptible de beneficiar a un determinado colectivo, y más aún, con carácter general, toda aquella decisión que comporte un beneficio para sus destinatarios, lo que, obviamente, no se corresponde con nuestro modelo constitucional*²¹⁸.

Así pues, las razones de justicia social no pueden devenir, *per se*, en presupuesto habilitante pues, como acertadamente señaló el Tribunal, *la realidad de estos problemas no es (...) y aún menos por sí sola, razón bastante para probar la existencia de una situación extraordinaria y urgente necesidad, salvo que se acepte que la simple existencia de controversias jurídicas –y yo añadiría, y sociales– y la razonable y lógica aspiración de poderles fin, es motivo suficiente para hacerlo precisamente mediante*

²¹⁴ Entre otras, SSTC 11/2002, de 17 de enero (FJ 6), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º)

²¹⁵ STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 8º).

²¹⁶ STC 27/2015, de 19 de febrero (FJ 5º).

²¹⁷ STC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 9º).

²¹⁸ *Ibidem*, FJ 8º.

*decreto-ley*²¹⁹. Por tanto, el uso abusivo o distorsionado del decreto-ley no puede ampararse en la bondad – o aparente bondad- de las medidas que introduce, pues la legitimidad constitucional, a efectos del art.86.1 CE, no resulta modulada por aquéllas.

4.2.3. En el ámbito de la sanidad y la educación.

Las últimas áreas sociales que van a ser analizadas son la sanitaria y la educativa, pues constituyen dos campos, que, por excelencia, caracterizan al Estado Social. Su naturaleza prestacional, como consecuencia de la crisis económica, las ha hecho víctimas principales de medidas de racionalización económica, pero también objeto de importantes reformas jurídicas, a veces estructurales, que no guardan excesiva relación con la cuestión presupuestaria. Así pues, para estudiar cómo ha sido utilizada la legislación de urgencia en estos dos ámbitos durante la presente Legislatura, se analizarán dos de los decretos-leyes más representativos de cada uno de ellos en aras a comprobar, una vez más, si el Ejecutivo se ha mantenido fiel o no, a las exigencias del art.86.1 CE.

Probablemente, el decreto-ley que más incidencia haya presentado en materia sanitaria a lo largo de estos últimos años haya sido el RD 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 prestaciones²²⁰. Esta norma modifica el art.3 Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, regulando la condición de asegurado para poder acceder al Sistema Nacional de Salud, su reconocimiento y control y también la asistencia sanitaria en casos especiales, como la de extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, que solo puede acceder a ésta en casos de enfermedad grave, accidente o embarazo (Capítulo I).

Además, introduce una categorización de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, distinguiendo entre una cartera común básica de servicios asistenciales financiada públicamente; una cartera común suplementaria sujeta parcialmente a aportaciones de los usuarios; y una cartera común de servicios accesorios

²¹⁹ STC 29/2015, de 19 de febrero (FJ 5°).

²²⁰ Actualmente está recurrido en constitucionalidad, por recurso de inconstitucionalidad n.º 4530-2012, contra el artículo 10.4, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; el n.º 4585-2012, contra los artículos 1. uno y dos; 4. uno y cuatro y 10. cuatro y cinco, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; el n.º 4123-2012, contra el art. 1. Uno y, por conexión, 1. Dos; 2. Dos, Tres y Cinco; 4. Doce, Trece y Catorce y disposición adicional tercera y transitoria primera, promovido por el Parlamento de Navarra; n.º 419-2013, contra determinados preceptos, promovido por el Gobierno Vasco; y el n.º 433-2013, contra diversos preceptos, promovido por el Gobierno de Canarias.

sujeta a aportación y/o reembolso por parte del usuario (Capítulo II). Asimismo, crea el Fondo de Garantía Asistencial tratando de garantizar la cohesión y equidad en el Sistema Nacional de Salud mediante la cobertura de los desplazamientos entre CC.AA de los asegurados (Capítulo III); incorpora determinadas medidas relacionadas con la prestación farmacéutica, entre las que destaca la implantación del sistema de copago sanitario (Capítulo IV) y otras destinadas a corregir determinadas situaciones estructurales del Sistema Nacional de Salud en relación con los recursos humanos (Capítulo V).

La descoordinación existente en los servicios sanitarios en las diferentes CC.AA, la falta de homogeneización del sistema, la mala gestión de los recursos existentes, el déficit en las cuentas públicas sanitarias, la insostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, y el hecho de que a nivel europeo se están tomando medidas para optimizar el sistema sanitario y el farmacéutico, son las razones que el Gobierno apunta en la Exposición de Motivos para aprobar este decreto-ley. Además, tratar de motivar la concurrencia del presupuesto habilitante aduciendo que

Las medidas que se aplican en el presente real decreto-ley tienen como objetivo fundamental afrontar una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud dotándolo de solvencia, viabilidad y reforzando las medidas de cohesión para hacerlo sostenible en el tiempo, lo que hace necesario que éstas se apliquen con la mayor urgencia posible. Se hace preciso, en el actual contexto socioeconómico, que dichas medidas se materialicen en un instrumento normativo de efecto inmediato que de respuesta, sin demora, a las demandas internas de mejora de la equidad que exige la ciudadanía, de eficiencia que exige el Tribunal de Cuentas y de seguridad que exige el sector sanitario, y a las externas de transparencia y viabilidad que exige la Unión Europea. Por todo ello, el Gobierno considera que concurren los presupuestos necesarios de extraordinaria y urgente necesidad establecidos en el art.86 CE que le habilitan para aprobar estas medidas mediante el mecanismo de un real decreto-ley.

Igualmente, en el debate parlamentario de convalidación, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, aludiendo a las razones anteriores, apunta asimismo los objetivos fundamentales de la reforma:

El primero, garantizar la sostenibilidad de un Sistema Nacional de Salud cuya deuda, más aún en este contexto de crisis, se ha vuelto insostenible; el segundo, actuar con urgencia y determinación para impedir que la situación económica del Sistema Nacional de Salud se volviese irreversible, y el tercero, preservar y garantizar el derecho de todos los españoles a una sanidad pública, universal, gratuita y de la máxima calidad. Sin duda, el

*último de estos objetivos es el más importante y es el que nos ha movido a elaborar este real decreto-ley, pero también les diré que los dos primeros se vuelven condición sine qua non para lograrlo*²²¹.

En este orden de cosas, parece que el Gobierno aprovechó de nuevo la legislación de urgencia para llevar a cabo una reforma estructural del sistema sanitario –como él mismo admite- pues el decreto-ley no tiene por fin responder a una situación económica urgente y excepcional, sino revisar rasgos básicos y configuradores de nuestro Sistema Nacional de Salud, llevando a cabo una *reforma de calado*²²², respecto a la cual, por cierto, la Cámara se mostró bastante fragmentada, pues el decreto-ley fue convalidado por 178 votos a favor frente a 137 en contra. Y es que, resultando altamente cuestionable que la legislación de urgencia se use para acometer este tipo de reformas integrales, ya se sabe que el Tribunal Constitucional no ha ceñido el uso de la misma a situaciones coyunturales, declarándola igualmente útil para acometer cambios estructurales siempre que los mismos revistan las notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia o imprevisibilidad²²³.

Sin embargo, estos rasgos no son apreciables toda vez que el Gobierno, como se desprende de la Exposición de Motivos, admite que el Sistema Nacional de Salud *viene sufriendo situaciones de descoordinación* o apunta a la *ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el territorio nacional* como motivo para emprender esta reforma²²⁴. De igual manera, en el debate de convalidación la Ministra de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad señala que las medidas introducidas por el decreto-ley en cuestión, *forman parte del programa de reformas del Gobierno y que recoge el compromiso de su presidente para acabar con las incertidumbres y problemas que se han generado en los últimos años*²²⁵.

Y es que, aun cuando el Tribunal ha declarado que la necesidad extraordinaria y urgente puede ser independiente de su imprevisibilidad o de la inactividad del Ejecutivo, siempre que en el momento de aprobar el decreto-ley, aquella efectivamente

²²¹ DSCD, núm.31 de 17/05/2012, p.58.

²²² *Ibidem*.

²²³ Entre otras, STC 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º).

²²⁴ Estas cuestiones, entre otras, han sido apuntadas por Josefa Cantero Martínez en un documento emitido por la Asociación de Juristas de la salud, titulado “Posicionamiento de la asociación de juristas de la salud ante el RD 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del SNS y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones”.

²²⁵ *Ibidem*, p.56.

concurra²²⁶, no se aprecia ninguna situación de naturaleza excepcional en tal momento, sino simplemente la necesidad de reducir el déficit público y homogeneizar el sistema de salud. Pero es que la consecución de tales fines no reviste *per se* naturaleza excepcional, pues son objetivos que, así descritos, perfectamente podría alcanzar el legislador ordinario. De esta forma, la necesidad acuciante –a juicio del Ejecutivo- de dotar de estabilidad y eficiencia al Sistema Nacional de Salud y hacerlo a la mayor brevedad posible, no justifica el recurso a la legislación de urgencia²²⁷, salvo que se admita que toda medida encaminada a reducir el gasto público en el ámbito de la salud para alcanzar ciertos objetivos de sostenibilidad es extraordinaria y urgente, lo que en modo alguno se compadece con nuestro sistema de fuentes.

Pero es que, al carácter escasamente excepcional que reviste la situación, deben apuntarse algunos datos que revelan que la misma tampoco era excesivamente urgente, a pesar de que en la Exposición de Motivos se apunte que las medidas deban aplicarse *con la mayor urgencia posible* o que *se materialicen en un instrumento normativo de efecto inmediato*. Por ejemplo, la aplicación del nuevo régimen de acceso a la salud – que excluye a los extranjeros sin residencia legal salvo excepciones tasadas muy restrictivas- no resultó aplicable hasta el 1 de septiembre de 2012, esto es, más de cuatro meses después de la aprobación del decreto-ley²²⁸. Asimismo, la regulación de la condición de beneficiario y asalariado que introduce el decreto-ley aquí examinado no se produce hasta la aprobación del RD 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, esto es, casi cuatro meses más tarde.

Es más, la propia Disposición Final segunda del decreto-ley autoriza al Gobierno y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para dictar las disposiciones y medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma, pero sin acotar temporalmente dicha labor, siendo un remisión carente de plazo perentorio no

²²⁶ Entre otras, SSTC 31/2011, de 17 de marzo (FJ 4º), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º), 47/2015, de 5 de marzo (FJ5º)

²²⁷ En este sentido, entre otros, DELGADO DEL RINCÓN, L.E.: “El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes irregulares: reflexiones sobre la reforma introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 163, 2014, pp.204.206.

²²⁸ En este sentido, PRESNO LINERA, M.A.: “La vida de los otros: por Decreto-ley los extranjeros sin permiso ya no son de los nuestros en términos sanitarios” en *El derecho y el revés*, el 30 de abril de 2012, disponible aquí: <https://presnoliner.wordpress.com/2012/04/30/la-vida-de-los-otros-por-decreto-ley-los-extranjeros-sin-permiso-ya-no-son-de-los-nuestros-en-terminos-sanitarios/> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

conciliable, según la doctrina del Tribunal Constitucional, con situaciones que revisten el carácter de extraordinarias y urgentes²²⁹. En la misma línea, Registro Estatal de Profesionales Sanitarios, creado por el art.9, que introdujo una Disposición Adicional décima en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, no es regulado hasta dos años más tarde a través del RD 640/2014, de 25 de julio, por el que se regula el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

Y es que, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional ha sido muy deferente con la falta de aplicabilidad inmediata de las medidas adoptadas a través del decreto-ley, sosteniendo que lo importante es la entrada en vigor de un *nuevo marco jurídico* y no su concreta ejecución material²³⁰, no lo es menos que el Ejecutivo debió haber explicado de qué manera la mera aprobación y entrada en vigor de un marco normativo ofrece una respuesta a la situación de urgencia y, especialmente, qué perjuicios para su efectividad se hubieran derivado de su tramitación parlamentaria convencional. Si las medidas difieren su aplicación a una fecha posterior a su entrada en vigor y, además, ninguna justificación se ofrece, a la vista de dichas dilaciones, acerca de la imposibilidad de haberlas adoptado a través del procedimiento legislativo ordinario, el carácter excepcional y urgente de las mismas prácticamente se diluye.

No obstante, al margen de la falta de motivación explícita y razonada sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, también resulta cuestionable la existencia de una auténtica conexión de sentido entre el fin que persigue la norma –en esencia garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud– y las medidas adoptadas. El Capítulo V del decreto-ley es un buen ejemplo. En él se han regulado las categorías profesionales y el sistema de equivalencia, los criterios generales del sistema retributivo o de la acción social, las Áreas de Capacitación Específica, la formación de especialistas, la resolución de las solicitudes de acreditación de centros docentes, así como su auditoría y evaluación, o incluso, la creación de un Registro Estatal de Profesionales Sanitarios, entre otras cuestiones.

Sin embargo, no parece que la regulación de todas estas cuestiones, como se apunta en el apartado IV de la Exposición de Motivos, sirva para *racionalizar el gasto público y posibilitar una mayor eficiencia en la gestión de los servicios*, salvo que se entienda, de forma omnicomprendiva, que cualquier mejora en aras de la eficiencia,

²²⁹ STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 6°).

²³⁰ Entre otras, SSTC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2°), 23/1996, de 21 de enero (FJ6°), STC 137/2012, de 13 de diciembre (FJ 6°).

supone un ahorro económico y, por tanto, contribuye a la sostenibilidad del sistema. Pero, como dicha interpretación resulte quizá demasiado extensiva y además –y principalmente- no se detalla en la norma, no resulta fácil sostener que todas las medidas incluidas persigan el objetivo anteriormente mencionado, sino más bien, que el mismo actúa como un fundamento general que por ambiguo, indeterminado y poco motivado, da cabida a múltiples y variadas reformas.

Ahora bien, las medidas operadas a través de la legislación de urgencia en nombre de la sostenibilidad económica no son únicamente atribuibles al campo sanitario, sino también al de la educación. Tal vez, uno de los ejemplos más claros que a este respecto ofrece la actual Legislatura sea el RD 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Esta norma introduce medidas dentro del ámbito educativo no universitario (Título I), como por ejemplo –por señalar algunas- la flexibilización del número de alumnos por aula, en tanto subsistan en la normativa básica en materia de oferta de empleo público las medidas limitativas de incorporación de personal de nuevo ingreso; la fijación con carácter mínimo del horario lectivo que deberá impartir el profesorado en los centros docentes públicos o la vinculación del nombramiento de personal interino y sustituto a ausencias de duración superior a los diez días .

Asimismo, en el ámbito universitario (Título II) –entre otras cosas- se determina la actividad docente del personal docente e investigador de las Universidades, en atención a la intensidad y excelencia de su actividad investigadora; se prevé la racionalización del mapa universitario y de la oferta de titulaciones; se adecua el régimen económico y financiero de las Universidades públicas al principio de estabilidad presupuestaria; se fijan umbrales en los precios públicos para aproximar gradualmente su cuantía a los costes de prestación del servicio, tomando asimismo en consideración el esfuerzo académico; y se somete expresamente la incorporación de personal de nuevo ingreso a la normativa básica en materia de oferta de empleo público, entre otras cuestiones.

Según se señala en la Exposición de Motivos, el fin último de estas medidas es contener el gasto público en el ámbito educativo para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, justificando el Gobierno la concurrencia del presupuesto habilitante explicando que

Las medidas que se adoptan en este real decreto-ley resultan imprescindibles para cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada y

con el compromiso de reducción de déficit de la Unión Europea, por lo que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el art.86 CE como premisa para recurrir a este instrumento jurídico.

Similares razones se esgrimen en el debate de convalidación, en el que el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, pone de manifiesto que

el Real Decreto-ley tiene por objeto mejorar la eficiencia de la inversión en educación y su gestión y contribuir al inexcusable cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que deriva del marco constitucional y de nuestros compromisos ante la Unión Europea (...) Conocen sus señorías perfectamente la delicada situación económica y financiera que atraviesa nuestro país, los alarmantes datos de déficit y de desempleo o, sin ir más lejos, los niveles que está alcanzando la prima de riesgo en estos últimos días. Nada debo añadir relevante a la información que sobre estas cuestiones conocen ustedes día tras otro. Saben, tan bien como yo, cuáles son las razones que motivan el real decreto-ley cuya convalidación solicitamos hoy ante sus señorías²³¹.

Además, el Ejecutivo distingue las medidas introducidas entre aquellas que presentan *carácter excepcional, cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica*, y aquellas otras que revisten *carácter estructural que introducen novedades que contribuirán decisivamente a mejorar de forma permanente la eficiencia del sistema educativo español*. Esta separación también se evidencia en el debate de convalidación, en el que, después de que el Ministro de Educación apuntara que los criterios de búsqueda de la eficiencia, durante los últimos años habían quedado relegados a un segundo plano, expone que

Por este motivo muchas de estas medidas probablemente tendrían que haberse planteado incluso con una situación económica más favorable. En ningún caso está justificado, en ningún caso es eficiente que haya un exceso de oferta de títulos universitarios o que todos los centros, al margen de cómo sea el entorno y cómo sea la demanda, tengan obligatoriamente que ofertar dos modalidades de bachillerato porque así lo determina un decreto. En otros casos, y así lo hemos reconocido desde el principio, las medidas son más difíciles, razón por la cual se les ha dotado de un carácter extraordinario y temporal, ya que lamentablemente algunas comunidades atraviesan una situación financiera extraordinariamente difícil²³².

Siguiendo la propia distinción que hace el Gobierno, y respecto de aquellas medidas que revisten carácter excepcional, su adopción se justifica, exclusivamente, en

²³¹ DSCD, núm.31 de 17/05/2012, p.7.

²³² DSCD, núm.31 de 17/05/2012, p.9.

la necesidad de contener el gasto público para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, entendiéndose que la persecución de tal objetivo es condición suficiente para motivar la concurrencia del presupuesto habilitante. Sin embargo, el Ejecutivo no explica, ni tan siquiera se refiere, a por qué su consecución es una necesidad extraordinaria y urgente, pues simplemente alude a lo imprescindible que resulta la adopción de tales medidas para cumplir con las metas de déficit público, como si eso satisficiera la motivación requerida para acudir al cauce legislativo del art.86 CE, o como si el procedimiento legislativo habitual quedase únicamente reservado para adoptar aquellas medidas que no son estrictamente necesarias a juicio del Gobierno. En otras palabras: el Gobierno trata de apuntar alguna de las razones que le llevan a aprobar las medidas adoptadas –como pudiera hacerlo en el Preámbulo de una ley ordinaria– pero no por qué ello lo hace a través de un decreto-ley.

Así las cosas, salvo que se entienda que la racionalización del gasto es en sí misma una necesidad extraordinaria y urgente, lo que no se corresponde con nuestro modelo constitucional de fuentes, no existe razón para aceptar que la mera alusión a la necesidad de cumplir con ciertos objetivos de déficit constituye una motivación expresa y razonada de la concurrencia de las circunstancias que el art.86 CE exige. Además, el hecho de que se trate de medidas temporales, o como el propio Gobierno apunta en el debate parlamentario, *excepcionales para una situación excepcional*²³³, tampoco justifica el recurso a la legislación de urgencia. Y no sólo porque la temporalidad de ésta sea atribuible al instrumento jurídico y no al concreto contenido material que este incorpora, sino también porque la adopción de medidas puntuales puede hacerse a través del procedimiento legislativo ordinario, no existiendo ninguna suerte de reserva a favor del decreto-ley para responder con carácter exclusivo a situaciones puntuales o coyunturales.

No obstante, si la mera referencia a la estabilidad presupuestaria hace insuficiente la motivación ofrecida por el Gobierno, más dudas de constitucionalidad presentan aun las llamadas medidas estructurales encaminadas a mejorar la eficiencia del sistema educativo español. Tratándose de una reforma estructural, como ya se ha apuntado en otras ocasiones, el Ejecutivo debió explicar a qué situación excepcional, imprevisible o grave pretendía dar respuesta. Y es que no parece que la alusión a la necesidad de mejorar la eficiencia en el sistema educativo satisfaga estas exigencias, puesto que eso

²³³ DSCD, núm.31 de 17/05/2012, p.7.

tiene más de opción política que de situación excepcional, máxime cuando el propio Gobierno admite que estas medidas debieron adoptarse con anterioridad. Aun cuando el Tribunal Constitucional ha declarado que lo relevante no son las causas que justifican la legislación de urgencia –en este caso no haberlas adoptado con anterioridad- como cuanto que exista una situación que revista naturaleza excepcional²³⁴, ni ésta se concreta, ni tampoco lo hacen los perjuicios y obstáculos que podrían surgir de tramitarse las medidas por el procedimiento legislativo habitual.

Las propias explicaciones del Ejecutivo revelan que, además de no ser las medidas demasiado urgentes, pues llevaban bastante tiempo esperando a ser adoptadas, tampoco están propiciadas directamente por el contexto de crisis económica, sino que se adoptan al hilo de otras que si surgen como respuesta directa a ésta. Parece más bien, que el Gobierno está dando por supuesto que toda medida que de alguna forma pueda repercutir en un mayor ahorro público es extraordinaria y urgente, pero dicha interpretación, además de ser demasiado extensiva, no encuentra acomodo constitucional.

5. EPÍLOGO: ENTRE LAS URGENCIAS Y LAS CONVENIENCIAS.

Como se ha visto, buena parte de los decretos-leyes dictados no responden verdaderamente a una situación extraordinaria y urgente, sino más bien al interés político de operar reformas o introducir medidas que el Gobierno considera altamente pertinentes o necesarias, como si todo lo que fuera aconsejable, conveniente o necesario desde el punto de vista del Ejecutivo, fuese también absolutamente excepcional y urgente desde la perspectiva del art.86.1 CE. De esta forma, no resulta descabellado afirmar que la imprevisión y la gravedad se han sustituido por la conveniencia, y la urgencia por la comodidad política²³⁵. Y es que, es precisamente esta relajación del presupuesto habilitante lo que ha hecho que una figura excepcional haya pasado a convertirse, prácticamente, en un cauce normativo alternativo al procedimiento legislativo ordinario cuando, por suponer una sustitución del Parlamento por el Gobierno –como señaló el Tribunal Constitucional- debería constituir una excepción a aquél²³⁶.

²³⁴ Entre otras, SSTC 11/2002, de 17 de enero (FJ 6), 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7º).

²³⁵ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento jurídico español”. *Revista de Administración Pública*, núm.106, 1985, p.122.

²³⁶ Entre otras, STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3º).

Ahora bien, estas reprimendas hacia el poco recato que el Gobierno muestra a la hora de legislar a golpe de decreto-ley, no son denuncias trasnochadas y puristas, sino reclamos de la propia idea de democracia²³⁷. Y es que, como sucede en el X Legislatura, cuando el volumen de legislación de urgencia es tan elevado, y cuando buena parte de éste aborda cuestiones de sesgo social, bastantes e importantes decisiones que afectan profundamente a la ciudadanía han sido adoptadas unilateralmente por el Gobierno, pues cuando este aprueba un decreto-ley no precisa autorización previa, ni comunicación a otro órgano ni sujeción a ningún procedimiento específico²³⁸. Así pues, este reproche, en términos democráticos, es justamente la principal razón no confesada –aunque, creo, sobradamente conocida- de que el Ejecutivo recurra tan asidua e injustificadamente a la legislación de urgencia, incluso en una Legislatura en la que ostenta mayoría absoluta en las Cámaras: sortear la deliberación parlamentaria que conlleva el desarrollo de un procedimiento legislativo.

Y es que el «quién» decide, en este caso, es importante, porque predetermina el «cómo» lo hace. El hecho de que las Cortes tengan atribuido el monopolio legislativo (art.66 CE), es consecuencia de que sean depositarias de la soberanía nacional que es, precisamente, lo que les otorga la legitimidad democrática necesaria para adoptar decisiones que afectan a la ciudadanía, y hacerlo a través de un proceso abierto y plural que garantice que todas las voces representadas puedan ser escuchadas. De lo contrario –como sostiene RUBIO LLORENTE- *si la voluntad de la mayoría es sin discusiones la voluntad del pueblo y no necesita negociar o discutir con otras voluntades para llegar a formar la voluntad común, el Parlamento está pura y llanamente de sobra*²³⁹. El verdadero significado del consenso, en términos democráticos, no radica en la adopción de decisiones conforme al principio mayoritario, sino en la posibilidad de participación desde el punto de vista minoritario.

En efecto, el propio Tribunal señaló, en varias ocasiones, que la legislación de urgencia era una *excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que este dispensa*²⁴⁰, razón por la cual debía acotarse a circunstancias excepcionales. Y es que esa participación minoritaria y el debate público que

²³⁷ En este sentido, GONZÁLEZ GARCÍA, J.: “El abuso del Decreto Ley y la mala calidad de la democracia” en eldiario.es, 7 de julio de 2014, disponible aquí: http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/abuso-Decreto-Ley-calidad-democracia_0_278922700.html (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

²³⁸ DE OTTO, I.: *Derecho constitucional... Ob.cit.* p.202.

²³⁹ RUBIO LLORENTE, F.: “El Parlamento y la representación política”. *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp.232-233.

²⁴⁰ STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3º).

desencadena son un claro límite a la actuación gubernamental²⁴¹ –al mismo tiempo que una garantía democrática²⁴²- razón por la cual el Gobierno tiende a sortearlo cada vez que se presenta oportunidad para ello. Las minorías políticas actúan como contrapoder del Gobierno, fiscalizan su actuación al cuestionar su quehacer y le impelen a justificar sus decisiones. Su intervención es una forma de control en cuanto que obliga a la voluntad mayoritaria a desnudarse ante la Cámara y al hacerlo, también ante el electorado. Por eso no resulta sorprendente que gran parte de las decisiones que se han adoptado a través de decretos-leyes se correspondan con cuestiones suscitadoras de encendidos debates sociales –véase la reforma laboral, la cuestión de los desahucios o la sanidad de los inmigrantes- lo que viene confirmado, además, por la discrepancia de la Cámara manifestada en las ajustadas votaciones en el debate de convalidación (ajustadas teniendo en cuenta que existe mayoría absoluta).

Y es que aun a sabiendas de que sus medidas saldrían adelante tramitándose a través del procedimiento legislativo ordinario, por ostentar el Gobierno mayoría absoluta, este ha preferido acudir, en reiteradas ocasiones, a la vía del art.86 CE para evitar así someterse a la presión de la oposición en el debate en la Cámara. De esta forma, la razón práctica que subyace al abuso de la legislación de urgencia no tiene que ver con la viabilidad de los proyectos de ley, sino con la simple y llana conveniencia política, esto es, con la pretensión del Ejecutivo de inmunizarse contra los reproches de la oposición. Con esto no quiere sostenerse que los decretos-leyes sean fórmulas normativas antidemocráticas, sino, simplemente, que devienen peligrosamente ilegítimas cuando son usadas por el Gobierno, no para enfrentar necesidades extraordinarias y urgentes, sino para sustraerse a las formas que disciplina el propio sistema democrático y que son garantía del mismo.

Si aceptamos, como HABERMAS lo hacía, que la fuerza legitimadora y la calidad, en términos racionales, de las decisiones políticas, derivan de las posibilidades discursivas presentes en su adopción²⁴³, parece que un volumen considerable de las que se han venido tomando en nuestro ordenamiento jurídico, especialmente en materia social, además de ser de pésima calidad, resultan difícilmente admisibles en un sistema democrático. Y lo hacen porque sin existir causa justificadora suficiente que avale la

²⁴¹ ARAGÓN REYES, M. y GÓMEZ MONTORO, A.J. (Coord.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005, p.59.

²⁴² FERRAJOLI, L.: *Garantismo. Una discusión sobre el derecho y democracia*. Trotta, Madrid, 2006, p.104; sostiene que la existencia y participación de las minorías parlamentarias es justamente una garantía frente a la autodestrucción de la democracia.

²⁴³ HABERMAS, J.: *Facticidad y validez*. Trotta, Madrid, 1998, p.380-381.

sustitución del procedimiento legislativo ordinario por la vía expeditiva del art.86 CE, aquellas son fruto única y exclusivamente de la voluntad política mayoritaria, pero no de la popular. De ellas no han participado las minorías parlamentarias, cuya intervención, no es solo una garantía frente a la autoridad mayoritaria sino que es una condición de la autoridad misma en términos democráticos²⁴⁴. Si lo hubieran hecho, las medidas que aquí han sido estudiadas, probablemente -casi con total certeza- hubieran salido igualmente adelante, pero lo hubieran hecho después de someterse al escrutinio popular y del resto de las fuerzas políticas, quienes además de debatir el texto, podrían haber presentado enmiendas y modificaciones. Tal vez la norma resultante fuese la misma –o al menos muy similar- pero las formas hubieran sido sustancialmente distintas y éstas son piedra angular en un sistema democrático.

En efecto, KELSEN sostenía que *si tiene algún sentido el proceso profundo, especial, dialéctico-contradictorio del Parlamento, solo puede consistir en que llegue a resultar una síntesis de la contraposición entre la tesis y la antítesis de los intereses políticos. Esto no significa el logro de una verdad más elevada o absoluta, ni la conquista de un valor absoluto también y superior en cuanto tal a los intereses de grupo (...), sino solamente el logro de una transacción*²⁴⁵. Sin embargo, cuando el Ejecutivo se arroga facultades normativas que no le corresponden, esta transacción se convierte en imposición, pues la única voluntad política imperante, no sólo en términos decisorios sino también deliberativos, es la mayoritaria. Y ello, siendo en todas las ocasiones en que suceda absolutamente reprobable, resulta especialmente preocupante cuando se produce al hilo de decisiones que, por su calado social y su carácter frecuentemente estructural –como las analizadas en las anteriores páginas- debieran ser fruto de un especial consenso democrático.

Así pues, la distorsión que se produce cuando el decreto-ley no se usa para dar respuesta a situaciones extraordinarias y urgentes, sino para sortear las exigencias del proceso democrático de toma de decisiones, cuestiona abiertamente al servicio de qué o de quién opera este instrumento. Y es que, siendo una herramienta inicial o teóricamente diseñada para responder con eficacia y prontitud a demandas sociales indemorables, esto es, surgida como un instrumento fortalecedor del Estado Social, la deriva poco racionalizada que ha seguido su uso apunta a que ha devenido, más bien, en

²⁴⁴ FERRAJOLI, L.: *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Vol. II. Trotta, Madrid, 2011, p.12.

²⁴⁵ KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*. Comares, Granada, 2002, p.67.

un instrumento puesto al servicio del blindaje jurídico del Gobierno. Y esta inversión, producto de la previa distorsión de la figura, es peligrosa tanto para el Estado democrático, en cuanto a las insuficiencias deliberativas que comporta por ausencia de participación de minorías y, también, para el propio Estado de Derecho, en cuanto que lo anterior constituye un límite a la acción gubernamental.

Ahora bien, el constituyente fue perfectamente consciente de que, al formarse los decretos-leyes al margen de la dinámica contradictoria y pública que tiene lugar en sede parlamentaria, presentaban una *legitimidad democrática inferior a la ley*²⁴⁶. Por ello, estableció un procedimiento de convalidación por el Congreso de los Diputados (art.86.2 CE) a los 30 días desde su promulgación –o la Diputación Permanente en el caso de que aquél estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato (art.78.2 CE)- que, sin tener por fin sanar u otorgar validez a la norma en cuestión -pues el decreto-ley es una disposición con fuerza de ley absolutamente legítima²⁴⁷- sino dotar de carácter definitivo a una disposición que hasta entonces solo es provisional, pretende recuperar los derechos de las minorías parlamentarias ausentes en el momento de la aprobación del decreto-ley²⁴⁸. Y es que, como sostiene ZAGREBELSKY, *es en los procesos parlamentarios y no en los gubernamentales donde dichas fuerzas políticas pueden desarrollar un rol incisivo*²⁴⁹. Así pues, la intervención del Congreso de los Diputados tiene la naturaleza de control político, al permitir al resto de fuerzas políticas diferentes de la mayoritaria fiscalizar la actuación de ésta, no solo verificando el respeto a los límites de la legislación de urgencia, sino manifestando sus críticas respecto de las concretas opciones políticas elegidas²⁵⁰.

²⁴⁶ CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* Ob.cit. p.233.

²⁴⁷ No sucede así con los Bills of Indemnity anglosajones, que, por entenderse la actividad legislativa del Gobierno una actividad ilícita, debe ser sanada por el Parlamento. En efecto, la mayor parte de la doctrina entiende que el término convalidación no puede ser entendido en su sentido más estricto, sino que debe ser utilizado como sinónimo de ratificación u homologación. En este sentido, y entre otros, SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la constitución española...* Ob.cit. pp. 91-92; SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit. pp.203-204.

²⁴⁸ Así lo entiende CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* Ob.cit. pp.232-238. Otros, entienden que la intervención del Congreso de los Diputados tiene como fin restablecer el orden de separación de poderes y la soberanía parlamentaria que se rompen cuando el Gobierno toma partido en la función legislativa, articulando así la convalidación del decreto-ley por el Congreso desde un punto de vista exclusivamente orgánico. En este sentido SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la constitución española...* Ob.cit. p.93; GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1980, pp.212-213.

²⁴⁹ ZAGREBELSKY, G.: *Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*. Turín, UTET, 1987, p.179.

²⁵⁰ Es lo que ARAGÓN REYES, M. y GÓMEZ MONTORO, A.J. (Coord.). :*El Gobierno. Problemas...* Ob.cit.pp.57-58 denomina *control político en sentido amplio*.

En este orden de cosas, podría pensarse que las insuficiencias deliberativas que se producen cuando el Gobierno abusa del decreto-ley, pueden ser compensadas en el trámite de convalidación. Sin embargo, las posibilidades fiscalizadoras de la oposición, tanto por el *continuum* Parlamento-Gobierno como por la concreta articulación que el RCD ofrece del procedimiento de convalidación, se reducen considerablemente. Todo comienza con la intervención de un miembro del Gobierno –habitualmente, como se ha visto, del Ministro competente en la materia– que *expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación* (art.151.2 RCD). Subsiguiéndose el debate siguiente conforme a lo establecido para los de totalidad, existe un turno a favor y otro en contra de quince minutos cada uno, seguidos de la posición de fijaciones, durante diez minutos, de los demás Grupos Parlamentarios (art. 74.2 RCD). Finalizado el debate, se procede *a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación* (art.151.3 RCD), bastando, a falta de previsión expresa, mayoría simple para entender convalidado el decreto-ley. Así pues, la convalidación parlamentaria tiene lugar en bloque, esto es, el Congreso convalida o deroga íntegramente el decreto-ley, sin que exista posibilidad de introducir enmiendas en la regulación ofrecida por el Ejecutivo. De esta forma, la Cámara decide *si hace suya la norma o no*²⁵¹, pero no puede proponer modificaciones ni por tanto alterar en modo alguno la voluntad política mayoritaria.

En este orden de cosas, resulta evidente que, en un Legislatura de mayoría absoluta como al actual, el control *por* el Congreso –esto es, en términos puramente decisorios– es absolutamente irrelevante, toda vez que la mayoría parlamentaria no va a rechazar el producto normativo de su propio Gobierno pues, como cuestionaría LEIBHOLZ, ¿no es «desleal y poco democrático censurar públicamente a un Gobierno reclutado en sus propias filas»?²⁵² Sin embargo, más preocupante resulta aún que no pueda existir un verdadero control *en* el Parlamento²⁵³ –aquél cuya eficacia reside en la deliberación pública de distintas propuestas– pues solo éste permite dotar al decreto-ley del carácter pluralista de que su elaboración carece. No obstante, debido a las pocas oportunidades de fiscalización que el RCD le ofrece a las minorías parlamentarias, aquél se ve increíblemente reducido.

²⁵¹ DE OTTO, I.: *Derecho Constitucional...* Ob.cit. p.203.

²⁵² LEIBHOLZ, G.: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1979, pp.62-63.

²⁵³ La distinción entre debate *en* el Parlamento y *por* el Parlamento se toma de ARAGÓN REYES, M.: “El control parlamentario como control político”. *Revista de Derecho Político*, núm.23, 1986, p.27 y ss.

En efecto, la exposición por parte del Gobierno no añade con carácter general - como pudo comprobarse al hilo de los decretos-leyes analizados en páginas anteriores - nada esencialmente diferente a lo que puede desprenderse de la Exposición de Motivos de la norma. Además, existiendo solamente un turno en contra de quince minutos, y la posibilidad de que cada Grupo Parlamentario disponga sólo de diez para fijar su posición, todo ello unido a la imposibilidad de presentar modificación alguna sobre el texto elaborado por el Gobierno, no hace posible considerar que los derechos de la oposición se ven suficientemente tutelados²⁵⁴, resultando más bien *pálidas*²⁵⁵ las facultades que las minorías parlamentarias ostentan para controlar el uso que el Ejecutivo hace de la legislación de urgencia. De esta forma, como sostiene SANTOLAYA, parece que le procedimiento de convalidación es *un mero requisito formal para salvar las exigencias, también formales, derivadas de una concepción superada en la práctica de la separación de poderes*²⁵⁶.

Ahora bien, también es cierto que el art. 86.3 CE permite que los decretos-leyes sean tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. En relación a esta cuestión, existe un avivado debate doctrinal entorno a si esta vía es complementaria o sucesiva del trámite de convalidación, esto es, si solo puede tramitarse como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia aquél decreto-ley que previamente haya sido convalidado por el Congreso²⁵⁷. Sin embargo, lo cierto es que el art.151.4 RCD establece su carácter sucesivo y, en la práctica, el *modus operandi* parlamentario responde a esa exigencia. No obstante, existiendo como existe mayoría absoluta en la presente Legislatura, es ésta la que decide que el decreto-ley se tramite como proyecto de ley -pues ello depende de la votación de la Cámara- trámite que, de seguirse, no admite enmiendas de totalidad de devolución (art.151.4 RCD).

Sea como fuere, lo cierto es que desde la perspectiva que aquí interesa —examinar las posibilidades deliberativas que estas diferentes vías ofrecen— es indudable que el seguimiento de este trámite, aunque en términos decisorios esté en buena parte en manos del partido político mayoritario, permite que exista una plena deliberación pública por cuanto el procedimiento a seguir es el legislativo habitual, donde las

²⁵⁴ CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* Ob.cit. pp.257-258.

²⁵⁵ RUBIO LORENTE, F.: “Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes”. *La forma del poder*. Estudios sobre la Constitución. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.291.

²⁵⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional...* Ob.cit. p.256.

²⁵⁷ A favor de su carácter sucesivo, DE OTTO, I.: *Derecho Constitucional...* Ob.cit. p.203. A favor de su carácter alternativo, CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional...* Ob.cit. pp. 269-277.

minorías parlamentarias tienen más posibilidades de intervención y también de modificación del texto normativo. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica son pocas las veces en que suele seguirse esta vía. De hecho en la X Legislatura, de 71 decretos-leyes aprobados, solamente 17 se han tramitados como proyectos de ley por el procedimiento legislativo de urgencia.

En definitiva, aun cuando el abuso del decreto-ley es independiente de las debilidades que presenta el control parlamentario, pues está relacionado con la propia distorsión que ha sufrido el propio presupuesto habilitante, el hecho de que aquél no permita una verdadera fiscalización por parte de las minorías parlamentarias de la legislación de urgencia, no permite suplir las insuficiencias deliberativas que se producen cuando el Gobierno abusa de este cauce normativo²⁵⁸, ni tampoco actuar como muro de contención de estos excesos. PÉREZ ROYO sostenía que, en el Estado democrático, es el Gobierno quien legisla y el Parlamento quien controla²⁵⁹. Sin embargo, en la actualidad, parece más bien que es el Gobierno legisla y que ni el Parlamento le controla.

6. CONCLUSIONES.

El abuso de la legislación de urgencia por parte de los diferentes Ejecutivos no es una distorsión de la democracia actual, sino que es una constante a lo largo de la historia contemporánea. Principalmente a partir del S.XIX, se aprecia cómo en buena parte de las culturas jurídicas europeas los diferentes Gobiernos y Monarcas tomaron un partido excesivo en las funciones legislativas de urgencia so pretexto de la necesidad de hacer frente a emergencias nacionales, conflictos bélicos o, simplemente, a momentos de gran encrucijada social. Y es que, actuando dichas circunstancias, con carácter general, como desencadenantes de la potestad normativa de urgencia del Ejecutivo, lo cierto es que acabaron operando como presupuesto inicial de la intervención de éste que terminó por extenderse mucho más allá de lo que la excepcionalidad de las circunstancias requería.

En este orden de cosas, en el último cuarto del S.XX se pensó que los abusos legislativos del Ejecutivo eran parte de una historia político-constitucional que, si bien podía resultar altamente mejorable, había devenido la mejor maestra del constitucionalismo contemporáneo, pues había ofrecido lecciones magistrales acerca de

²⁵⁸ CARMONA CONTRERAS, A.M.: “El decreto-ley en tiempos de crisis”... *Ob.cit.*p19.

²⁵⁹ PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad...” *Ob.cit.* pp.94-95.

la imparable deriva que podía suponer la ausencia de regulación de una potestad legislativa del Gobierno para casos excepcionales. Así pues, la elaboración de la Constitución Española de 1978 se presentó como el momento idóneo para reconducir hacia ciertas coordenadas democráticas el uso de la legislación de urgencia, que debía existir para ofrecer respuesta a necesidades sociales urgentes que no podían esperar el transcurso del correspondiente procedimiento parlamentario, pero que debía hacerlo respetando una serie de garantías que impidiesen que este instrumento jurídico acabase suplantando el papel que le correspondía al legislador.

De esta forma, el art.86 CE se presentó como el justo equilibrio entre reconocimiento y restricción, como una reacción democráticamente avanzada y jurídicamente sensata, que, sin perder de vista los desencuentros del pasado, trataba de abordar con un realismo cauto una situación que, además de insalvable, también se presentaba como necesaria para -entre otras cosas- fortalecer el Estado Social que la propia Constitución sancionaba. En efecto, una de las principales garantías introducidas por el constituyente, y la primera que opera en la práctica, es la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad para poder hacer uso del decreto-ley. No obstante, aun cuando la propia dicción literal del presupuesto habilitante parece inspirar prudencia y mesura a la hora de recurrir a este instrumento jurídico, lo cierto es que dentro de él han terminado por tener cabida situaciones verdaderamente alejadas de las notas de imprevisibilidad y apremio temporal que deberían caracterizar a esta figura.

Y es que cualquier *jurista persa*²⁶⁰ que supiera que, al amparo de un mecanismo de producción normativa excepcional, se han dictado 475 normas con rango de ley en 37 años de democracia constitucional, existiendo años en los que la legislación de urgencia ha llegado a superar incluso a la ordinaria, posiblemente quedase preso de la perplejidad. No obstante, su asombro iría en aumento al reparar que estos excesos no son solo fruto –como diría LOEWENSTEIN- de la *pasión demoníaca* del poder²⁶¹, sino que son, en buena medida, resultado de la considerable deferencia que el Tribunal Constitucional ha mostrado hacia ellos, al declarar legítimo este instrumento jurídico para enfrentar las circunstancias cambiantes de la vida actual o para conseguir diferentes objetivos gubernamentales. Y es que el Tribunal ha tendido a suavizar el contenido del presupuesto habilitante hasta, en ocasiones, desnaturalizarlo, considerando

²⁶⁰ La expresión se toma de la obra de CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

²⁶¹ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...* Ob.cit. p.28.

extraordinario y urgente, en la mayor parte de sus pronunciamientos, todo aquello que el Gobierno entiende que lo sea, amparándose para ello en una acomodaticia actitud de *self-restraint* que hace que su fiscalización, débil y en muchos casos tardía, no contribuya demasiado a frenar estos excesos legislativos. De esta forma, parece, como sostiene PÉREZ ROYO, que se produce una clara distinción entre teoría y práctica constitucional, entre norma y realidad²⁶².

Así pues, el volumen de legislación de urgencia existente invita más al escepticismo sobre el sistema garantista establecido por el art.86 CE que a la celebración de su carácter restrictivo y disuasorio. En efecto, el resultado de esta solución flexible y matizada, como ha calificado al decreto-ley el Alto Tribunal, es que su uso ha devenido más frecuente y cotidiano de lo que, probablemente, hubieran esperado y seguramente deseado los constituyentes y que ha provocado que, en no pocas ocasiones, esta figura haya terminado por suplantar el papel que le corresponde al legislador ordinario.

Ello se aprecia, incluso con mayor intensidad, en las Legislaturas que han enfrentado situaciones de crisis económica, como sucedió con la VI (1996-2000), y sucede, actualmente, con la X (2011-2015), en la que, además, una parte importante de la materia abordada por este cauce normativo reviste naturaleza social. Y es que, en una coyuntura económica problemática como la presente, ha devenido extraordinariamente frecuente la adopción de medidas de austeridad y de reducción del gasto en derechos sociales y servicios públicos. En este contexto, la necesidad de cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria o de sostenibilidad financiera, parecen haberse convertido en las nuevas circunstancias configuradoras del presupuesto habilitante que permiten y justifican, *per se*, el recurso a la legislación de urgencia.

En efecto, así se aprecia con claridad en las Exposiciones de Motivos y los debates parlamentarios de convalidación de los decretos-leyes analizados, donde la crisis económica y la necesidad de contener el gasto público parece haberse convertido en una suerte de estado de excepción constante que habilita sin condiciones el recurso a la legislación de urgencia. Sin embargo, lo que no se atisban son los motivos que han llevado al Ejecutivo al uso del decreto-ley, esto es, la explicación acerca de la imprevisibilidad de la situación que se trata de afrontar y de la imposibilidad de abordarla a través del correspondiente procedimiento legislativo, dándose por supuesto,

²⁶² PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad...” *Ob.cit.* p.143.

en cierto modo, que toda aquella medida que racionaliza el gasto público o que de alguna manera incide en la gestión de la crisis económica es siempre extraordinaria y urgente, lo que en modo alguno se compadece con nuestro sistema constitucional de fuentes.

No obstante, en otras ocasiones, las medidas parecen haberse adoptado más «con disculpa» de la crisis que «por causa» de ésta. A través de decreto-ley se han llevado a cabo reformas estructurales de gran calado social, como la sanitaria o la laboral, ambas de 2012, en las que la coyuntura económica ha operado más como pretexto que como causa para recurrir al art.86 CE, haciendo que estas parezcan más fruto de la precipitación gubernamental que de la propia urgencia jurídica. Otras veces, por el contrario, la crudeza de la crisis económica y sus consecuencias devastadoras han sido invocadas para ensalzar la bondad de las medidas ideadas por el Gobierno e introducidas a través de decreto-ley -como pueden ser aquellas que tratan de combatir el drama social de los desahucios- haciendo de las ansias sobrevenidas de justicia social y equidad los nuevos motivos habilitantes de la legislación de urgencia, lo cual tampoco encuentra cabida en el art.86 CE.

Ahora bien, lo que resulta verdaderamente sorprendente es que el Ejecutivo recurra tan asiduamente al decreto-ley en una Legislatura presidida por mayoría absoluta en ambas Cámaras, pues no existe impedimento alguno para que éste pueda sacar adelante su programa de Gobierno a través del correspondiente procedimiento legislativo, máxime cuando los procedimientos abreviados se impulsan también a instancia de él o de la mayoría parlamentaria que lo sustenta. Así pues, los abusos de decreto-ley en un panorama político tan favorable al partido gobernante, en términos de viabilidad, dejan meridianamente clara la razón por la que el Ejecutivo recurre tan frecuente e indiscriminadamente a la legislación de urgencia: la pretensión de librar la deliberación parlamentaria. Por eso, no parece descabellado admitir que la imprevisión y la gravedad jurídicas que reclama el art.86 CE, se hayan sustituido por la conveniencia, y la urgencia por la comodidad política²⁶³.

Dado que a través de la discusión pública que tiene lugar en las Cortes las minorías políticas fiscalizan la actuación gubernamental obligando al Ejecutivo a explicar el porqué de sus decisiones, al Gobierno le resulta más cómodo y menos comprometido en términos políticos, recurrir al procedimiento del art.86 CE, mediante

²⁶³ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Teoría y práctica del decreto-ley...” *Ob.cit.* p.122.

el cual puede adoptar decisiones sin soportar el correspondiente escrutinio público, lo cual explica –entre otras cosas- que ese cauce haya sido el empleado para tomar importantes medidas de sesgo social, frecuentemente provocadoras de agitación y debate públicos. Sin embargo la consecuencia de recurrir al decreto-ley no existiendo circunstancias extraordinarias y urgentes algunas que justifiquen su uso, es la pérdida de legitimidad democrática de estas decisiones pues la transacción que ofrece el procedimiento legislativo ordinario se convierte en simple imposición de la voluntad mayoritaria sobre la general. Además, estas insuficiencias deliberativas no se salvan en el debate parlamentario de convalidación. Y no sólo porque resulte incuestionable, en términos decisorios, que la mayoría parlamentaria absoluta no vaya a aprobar el producto normativo de su propio Gobierno, sino porque, en términos deliberativos, existen escasas oportunidades de que el resto de fuerzas políticas, tal y como está articulado el control parlamentario, puedan fiscalizar de forma efectiva la actuación gubernamental.

Así las cosas, la satisfacción pronta de necesidades sociales imprevisibles e inminentes parece haberse sustituido por la simple conveniencia de sortear las formas que disciplina el procedimiento democrático de toma de decisiones. De esta manera, el decreto-ley, en vez de ponerse al servicio del Estado Social, para cuyo fortalecimiento fue ideado, termina poniéndose, con carácter general, a disposición del Ejecutivo, el cual encuentra en él una manera de reforzar su blindaje jurídico. Y es que la distorsión que está sufriendo esta figura jurídica, cambiando su centro de gravedad de la sociedad al Gobierno, lesiona el Estado democrático y, al mismo tiempo, constituye una amenaza para el propio Estado de Derecho.

En definitiva, la historia demuestra, como VILE sostenía, que aunque las formas hayan cambiado los problemas de fondo siguen siendo prácticamente los mismos²⁶⁴, pues la tendencia del Ejecutivo a arrogarse facultades legislativas que no le corresponden no es exclusiva de épocas preconstitucionales, sino que adquiere plena actualidad en el marco de un Estado democrático de Derecho. La tarea de limitar al poder, como había advertido MONTESQUIEU, es una *experiencia eterna*²⁶⁵; por eso tiene más de proyecto que de conquista. Siendo el procedimiento legislativo, además de una exigencia del Estado democrático, una garantía del Estado de Derecho y, por tanto, una forma de vigilar la toma de decisiones por parte del poder político, éste ha encontrado la

²⁶⁴ VILE, M.: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Liberty Found, Indianápolis, 1998, p.3.

²⁶⁵ MONTESQUIEU, C.: *Del espíritu de las leyes*. Ediciones Orbis, Barcelona, 1984, p.142.

manera de sustraerse a los controles que aquél dispensa recurriendo a otra herramienta legislativa que el propio ordenamiento jurídico prevé y que, aunque se utiliza en muchas ocasiones de forma distorsionada, tal uso viene generalmente avalado por el propio Tribunal Constitucional.

Así pues, resulta que los propios medios o los instrumentos jurídicos que prevé el Estado democrático de Derecho, son aprovechados por el poder político para debilitarlo y ampliar así las áreas exentas de control, de donde se deduce que la forma que éste tiene en la actualidad de fortalecer su blindaje jurídico no es actuando al margen de los mecanismos que disciplina el ordenamiento jurídico, sino a su través. Así pues, parte de la lucha del Estado democrático de Derecho de nuestro tiempo pasa por devolverle al Parlamento una soberanía que, en no pocas ocasiones, parece haber perdido o, más bien, parece haberle sido arrebatada por verdaderos *poderes salvajes*²⁶⁶ que, aún en la sociedad democrática avanzada del S.XXI, persisten y no resultan fáciles de domesticar.

²⁶⁶ FERRAJOLI, L.: Poderes salvajes. Trotta, Madrid, 2011.

7. BIBLIOGRAFÍA.

A. LIBROS Y REVISTAS

ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931*. Imprenta de R.Espinosa, Madrid, 1936.

ALONSO GARCÍA, E.: *La interpretación de la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Civitas, Madrid, 1984.

ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *El concepto de necesidad en el Derecho Público*. Civitas, Madrid, 1996.

ARAGÓN REYES, M.: “El control parlamentario como control político”. *Revista de Derecho Político*, núm.23, 1986

ARAGÓN REYES , M. y GÓMEZ MONTORO, A.J. (Coord.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.

ARANA GARCÍA, E.: “Uso y abuso del decreto-ley”. *Revista de Administración Pública*, núm.191, 2013.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Comentario al artículo 86. Decretos-leyes” en ALZAGA VILLAMIL, O (Dir.): *Comentarios a las leyes políticas*. Tomo VII Edersa, Madrid, 1985,

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: “Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento jurídico español”. *Revista de Administración Pública*, núm.106, 1985.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: “El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado constitucional”. *Revista Española de Derecho constitucional*, núm.97, 2013.

BAYLOS, A.: “La reforma laboral y el Tribunal Constitucional” en *Eldiario.es*, 27 de febrero de 2014, disponible aquí: http://www.eldiario.es/contrapoder/reforma_laboral-Tribunal_Constitucional_6_233136691.html (última consulta el 31 de mayo de 2015).

BELMONTE, E.: “172 páginas para aprobar, de urgencia y sin pasar por el Congreso, decenas de medidas vía decretazo” en *El BOE nuestro de cada día*, 5 de julio de 2014, disponible aquí: <http://elboenuestrodecadadia.com/2014/07/05/172-paginas-para-aprobar-de-urgencia-y-sin-pasar-por-el-congreso-decenas-de-medidas-via-decretazo/> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

BERTHELEMY, H.: *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Rousseau et Cie, Paris, 1933.

BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973.

- BURDEAU, G.: *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*. Librairie générale de droit et de jurisprudence, París, 1974.
- CARMONA CONTRERAS, A.M.: “El decreto-ley en tiempos de crisis”. *Revista catalana de dret públic*, núm.47, 2013.
- CARMONA CONTRERAS, A.M.: *La configuración constitucional del Decreto-Ley*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- CARRILLO, M.: “El Congreso da luz verde al 'decreto ómnibus' con el apoyo del PP” en *Expansión*, 10 de julio de 2014, disponible aquí: <http://www.expansion.com/2014/07/10/economia/1404973143.html> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).
- CARRILLO, M.: “Decreto-ley ¿habitualidad o excepcionalidad?”. *Revista de las Cortes Generales*, núm.11, 1987.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- CRUZ VILLALÓN, P.: “Tres sentencias sobre el decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 11/1983)” en AA.VV: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, A.: “Crisis económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular, los decretos-leyes nacionales y autonómicos”. *Estudios de Deusto*, Vol. 61/2, 2013.
- DE OTTO, I.: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel Derecho, Barcelona, 1987.
- DE VEGA GARCÍA, A.: “La cláusula extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española”. *Revista de Estudios Políticos*, núm.68, 1990.
- DELGADO DEL RINCÓN, L.E.: “El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes irregulares: reflexiones sobre la reforma introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 163, 2014.
- DI CIOLO, V.: *Questioni in tema di decreti-legge*. Dott.A.Giuffrè Editore, Milano, 1970.
- DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, A.: “Gobierno de la crisis. Uso y abuso del decreto-ley”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.24, 2011.
- DUVERGE, M.: *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*. Presses Universitaires de France, Vendôme, 1955.
- ESPOSITO, C.: “Decreto-legge”. *Enciclopedia del diritto*, Vol. IX. Giuffrè Editore, Varese, 1962.

FERNÁNDEZ BENITO, A; IGLESIAS QUINTANA, J y MORANO LARRAGUETA, M.: “La presupuestación después de la crisis”. *Presupuesto y Gasto Público*, núm.59, 2010.

FERRAJOLI, L.: *Garantismo. Una discusión sobre el derecho y democracia*. Trotta, Madrid, 2006.

FERRAJOLI, L.: *Poderes salvajes*. Trotta, Madrid, 2011.

FERRAJOLI, L.: *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Vol. II. Trotta, Madrid, 2011.

FERRÉ, L Y MONT, L.: “El Decreto-ley, una norma extraordinaria para cada día” en *Diariojurídico.com*, 21 de julio de 2014, disponible aquí: <http://www.diariojuridico.com/el-decreto-ley-una-norma-extraordinaria-para-cada-dia3/> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

GALICHON, G.: “Aspects de la procédure législative en France”. *Revue française de science politique*, núm. 4, 1954.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T-R.: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1983.

GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1980.

GARRIDO FALLA, F, y OTROS: *Comentarios a la Constitución*. Madrid, 2º Edición, 1985.

GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

GÓMEZ ACEBO, R.: “El ejercicio de la función legislativa por el gobierno: leyes delegadas y decretos-leyes”. *RAP*, núm.6, 1951

GÓMEZ LUGO, Y.: “Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.: “El abuso del Decreto Ley y la mala calidad de la democracia” en *eldiario.es*, 7 de julio de 2014, disponible aquí: http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/abuso-Decreto-Ley-calidad-democracia_0_278922700.html (última consulta el 31 de mayo de 2015).

HABERMAS, J.: *Facticidad y validez*. Trotta, Madrid, 1998.

JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Decreto-Ley”, *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.

KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*. Comares, Granada, 2002.

KELSEN, H.: “La garantía jurisdiccional de la Constitución” en *Revista Interamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm10, 2008.

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.

LEIBHOLZ, G.: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1979

LOEWENSTEIN, L.: *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1973.

MALARET, E.: “Algunas consideraciones en torno a la STC 29/1986”. *Revista de Administración Pública*, núm.11, 1986.

MANZANELLA, A.: *Il parlamento*. Il Mulino, Bolonia, 1977.

MARSHALL, G.: *Teoría de la Constitución*, Espasa Calpe, Madrid, 1982.

MONTESQUIEU, C.: *Del espíritu de las leyes*. Ediciones Orbis, Barcelona, 1984.

MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1969.

ORTEGA SANTIAGO, C.: “El sistema de fuentes en la jurisprudencia reciente de la jurisprudencia constitucional italiana.” *Teoría y realidad constitucional*, núm.22, 2008.

PALADÍN, L.: “Articoli 76-82. La formazione delle leggi” en *Commentario della Costituzione*, Vol.II. Zanichelli, Bologna, 1979.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “La abusiva utilización del decreto-ley como política de empleo”. *Revista de Derecho Social*, núm.19, 2002.

PÉREZ ROYO, J.: “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno” en AA.VV: *La Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985.

PÉREZ ROYO, J.: *Las fuentes del Derecho*. Tecnos, Madrid, 1988.

PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución Española. Antecedentes, texto, comentarios*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932.

PRESNO LINERA, M.A.: “La vida de los otros: por Decreto-ley los extranjeros sin permiso ya no son de los nuestros en términos sanitarios” en *El derecho y el revés*, el 30 de abril de 2012, disponible aquí: <https://presnolinera.wordpress.com/2012/04/30/la-vida-de-los-otros-por-decreto-ley-los-extranjeros-sin-permiso-ya-no-son-de-los-nuestros-en-terminos-sanitarios/> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

PULIDO QUECEDO, M.: “Decreto-ley, sin urgencia”. *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm.730, 2007.

PULIDO QUECEDO, M.: “La apreciación de la urgencia y necesidad en los Decretos-leyes”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm.20, 2005.

RAVERAIRA, M.: “II problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della necessita ed urgenza dei decreti-leggi”. *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1982.

- ROJO TORRECILLA, E.: “Análisis de los contenidos laborales del Real Decreto-Ley 20/2012. ¿Hacia dónde va el Estado del Bienestar en España? ¿Hacia dónde le lleva el gobierno?” en *El Blog de Eduardo Rojo*, el 15 de julio de 2012, disponible aquí: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/search?updated-max=2012-0720T17:51:00%2B02:00&max-results=5&start=3&by-date=false> (última consulta el día 31 de mayo de 2015)
- RUBIO LLORENTE, F.: “El Parlamento y la representación política”. *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- RUBIO LLORENTE, F.: “Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes”. *La forma del poder*. Estudios sobre la Constitución. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- SALAS, J.: “Los decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia”. *Revista de la Administración Pública*, núm.51, 1966.
- SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la constitución española de 1978*. Civitas, Madrid, 1979.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*. Tecnos, Madrid, 1988.
- SANZ PÉREZ, A.L.: “De cómo puede apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los decretos-leyes. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm.10, 2007.
- SORIANO GARCÍA J.E.: “Comentario a la STC 29/1982, de 31 de mayo” en LINDE PANIAGUA (Dir.): *Materiales para el estudio y aplicación de la Constitución Española de 1978 (1978-1982)*. Tomo II. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1984.
- TUR AUSINA, R.: *El control parlamentario de los decretos-leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- VALDÉS DAL-RE, F.: “Reforma de la protección por desempleo, concertación social y legislación de urgencia (I). *Relaciones Laborales*, núm.17, 2002
- VIESTI G.: *Il decreto-legge*. Casa Editricedott. Eugenio Jovene, Nápoles, 1967.
- VILE, M.: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Liberty Found, Indianápolis, 1998.
- ZAGREBELSKY, G.: *Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*. Turín, UTET, 1987.

B. OTROS DOCUMENTOS Y SITIOS WEB.

Informe presentado por el Consejo General del Poder Judicial titulado “Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales: desde 2007 hasta cuarto trimestre de 2014”, disponible aquí: <http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=311600fe2aa03410VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnextchannel=a64e3da6cbe0a210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnextfmt=default> (última consulta el día 31 de mayo de 2015).

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados

Página web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es

C. JURISPRUDENCIA.

STC 11/1981, de 8 de abril.

STC 32/1981, de 21 de julio.

STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3º).

STC 6/1983, de 4 de febrero.

STC 111/1983, de 2 de diciembre.

STC 29/1986, de 20 de febrero.

STC 60/1986, de 20 de mayo.

STC 23/1993, de 21 de enero.

STC 182/1997, de 28 de octubre.

STC 11/2002, de 17 de enero.

STC 137/2003, de 3 de julio.

STC 155/2005, de 9 de junio.

STC 189/2005, de 7 de julio.

STC 329/2005, de 15 de diciembre.

STC 332/2005, de 15 de diciembre.

STC 68/2007, de 28 de marzo.

STC 31/2011, de 17 de marzo.

STC 137/2011, de 14 de septiembre.

STC 1/2012, de 13 de enero.

STC 170/2012, de 4 de octubre.

STC 39/2013, de 14 de febrero.

STC 96/2014, de 12 de junio.

STC 142/2014, de 11 de septiembre.

STC 183/2014, de 6 de noviembre.

STC 12/2015, de 5 de febrero.

STC 27/2015, de 19 de febrero.

STC 28/2015, de 19 de febrero.

STC 29/2015, de 19 de febrero.

STC 47/2015, de 5 de marzo.

STC 48/2015, de 5 de marzo.