

# Trabajo Fin de Máster

Análisis de la figura del Decreto-Ley y de su posible  
uso abusivo.

Autor

Francesco Galluzzi Serrano

Director

Enrique Cebrián Zazurca

Facultad de Derecho  
2018

# ÍNDICE.

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
1. CUESTIÓN ABORDADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO.....	5
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.....	5
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.....	6
<b>II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL DECRETO-LEY.....</b>	<b>8</b>
1. Breve análisis de antecedentes históricos en derecho comparado.....	8
2. Antecedentes históricos en España.....	9
<b>III. LA FIGURA DEL DECRETO-LEY.....</b>	<b>13</b>
1. La posición del Decreto-ley dentro del sistema constitucional de fuentes del Derecho.....	13
1.1 El presupuesto habilitante: «la extraordinaria y urgente necesidad».....	14
1.2 Las materias excluidas de la regulación por Decreto-ley.....	16
1.3 El carácter provisional del Decreto-ley.....	23
2. La convalidación del Real Decreto-ley en el Congreso.....	24
3. La tramitación del Real Decreto-ley en las Cortes Generales como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.....	27
4. El control constitucional del Real Decreto-ley.....	28
5. Los decretos-leyes «ómnibus».....	31
6. El decreto-ley singular.....	32
<b>IV.PERSPECTIVA GENERAL DEL DECRETO-LEY AUTONÓMICO.....</b>	<b>35</b>

<b>V. EL POSIBLE USO ABUSIVO DE LA FIGURA DEL REAL DECRETO-LEY EN LAS ÚLTIMAS LEGISLATURAS Y SUS CONSECUENCIAS.....</b>	<b>42</b>
1. Análisis del uso del Real Decreto-ley.....	42
2. Posibles causas del uso excesivo del Decreto ley.....	44
3. Consecuencias del abuso del Decreto-ley.....	47
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>50</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>52</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS.**

BOE: Boletín Oficial Español.

CA/CCAA: Comunidad/es Autónoma/as

CC: Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

CE: Constitución española de 1978.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.

EA/EEAA: Estatuto/os de Autonomía.

LO: Ley Orgánica

LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

LOTIC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

PGE: Presupuestos Generales del Estado.

RC: Reglamento del Congreso de los Diputados.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

Vid: véase.

# I. INTRODUCCIÓN.

## 1. CUESTIÓN ABORDADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO

Este trabajo de fin de máster está enfocado al estudio de la figura del Decreto-ley y su posible uso abusivo en las últimas legislaturas.

En primer lugar, se analizarán los antecedentes históricos de la figura del decreto-ley con el objetivo de saber los orígenes de dicha figura, tanto en otros países de nuestro entorno, como en España.

En segundo lugar, se va a tratar de analizar la figura del decreto-ley tal y como se regula por la CE en su art. 86. Desde el presupuesto habilitante, materias excluidas, convalidación hasta su control en nuestro ordenamiento jurídico, todo ello teniendo en cuenta las diferentes opiniones y tesis de la doctrina.

También se analizará la figura del decreto-ley autonómico, pues desde hace relativamente poco, dicha figura se ha venido introduciendo en los diferentes EEAA, hasta llegar, a día de hoy, a ser hasta 9 las CCAA que prevén dicho tipo de norma en sus ordenamientos jurídicos.

Por último, se hablará del uso y, su posible abuso, que ha venido haciendo el Estado del Decreto-ley así como de las consecuencias de dicho uso.

## 2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

La figura del Decreto-ley me llamó la atención desde la primera vez que supe de su existencia debido a sus especiales características. Este TFM es una oportunidad para saber un poco más a fondo sobre la misma. Asimismo, el uso que se ha venido dando por parte del Estado y algunas CCAA de una figura normativa que, *a priori*, puede romper o distorsionar el postulado clásico de la división de poderes, resulta cuanto menos llamativo teniendo en cuenta que la función legislativa es potestad del Parlamento, elegido en las urnas por el conjunto del pueblo, por lo menos, en un país democrático.

Asimismo, noticias en distintos medios de comunicación<sup>1</sup> no hacen más que suscitar un interés en profundizar más sobre la figura normativa del Decreto-ley.

---

<sup>1</sup> Vid. a modo ejemplo las siguientes tres noticias digitales de distintos periódicos:  
<https://www.20minutos.es/noticia/1398289/0/decreto-ley/gobierno/crisis/>  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/02/15/legal/1518699651\\_323830.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/02/15/legal/1518699651_323830.html)  
[http://sabemos.es/2015/10/24/rajoy-bate-todos-los-records-de-gobernar-a-golpe-de-decreto\\_8414/](http://sabemos.es/2015/10/24/rajoy-bate-todos-los-records-de-gobernar-a-golpe-de-decreto_8414/)

Otro motivo por el cual me he decantado por este tema es que, si bien desde que empezó la democracia en España con la CE como norma suprema, el Gobierno viene utilizando la figura del Decreto-ley, la reciente crisis sufrida desde el año 2008, no ha hecho más que incrementar el uso de dicha figura normativa, dándose así, el mayor empleo de dicho tipo de norma desde el inicio de la democracia.

A lo anteriormente dicho podemos sumarle que recurrir a esta figura por el Gobierno, elimina toda negociación por parte de los representantes del pueblo, en el sentido de que los representantes, como veremos posteriormente a lo largo del trabajo, simplemente debatirán y votarán a favor o en contra de las disposiciones que recoge el texto del Decreto-ley, hecho que me parece cuanto menos grave en una democracia parlamentaria, pues a mi parecer, no se trata de que los representantes votados por el pueblo, simplemente voten, a su vez, sobre los distintos asuntos que conciernen a un país, sino que se trata de que, además de votar como consecuencia final lógica, se lleguen a acuerdos a través de las negociaciones, entre los Grupos parlamentarios, cediendo en determinados puntos unas veces a favor y otras en contra, teniendo en cuenta en las negociaciones las minorías<sup>2</sup>. Como digo, estas negociaciones, que en el procedimiento legislativo ordinario pueden darse sin problema, por ejemplo, en forma de proyecto de ley en caso de iniciativa del Gobierno, se eliminan al recurrir a la figura excepcional del Decreto-ley, cosa que hace interesarme y preguntarme en qué supuestos y con qué justificación puede darse esta situación, con qué requisitos, cuál es la opinión del TC y de la doctrina al respecto, entre otras.

### 3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

La metodología usada en este trabajo de fin de máster consiste en la utilización de diferentes tipos de fuentes además de la Constitución de 1978. Las fuentes utilizadas son: manuales, revistas jurídicas, artículos doctrinales, fuentes del derecho como la LOTC, el Reglamento del Congreso de los Diputados y la jurisprudencia del TC.

---

<sup>2</sup> En este sentido se expresa ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, 2016, p. 48, «Por ello, en el procedimiento legislativo, aunque al final se imponga, como es obvio, la voluntad de la mayoría, el texto final de la ley no está legitimado por esa desnuda voluntad, sino por haberse tenido que recorrer, previamente, una fase procedimental en la que la voluntad de las minorías también ha participado, es decir, donde la cámara no ha funcionado sólo como órgano, que adopta su decisión por mayoría, sino también como institución dentro de la cual se garantiza el derecho de proponer enmiendas y debatir sobre ellas y donde se expresa, en suma, a través de la colaboración, la crítica y la publicidad, el pluralismo político que la compone».

El trabajo consiste en analizar en qué consiste la figura del decreto-ley así como su posible uso abusivo por parte de los gobiernos, teniendo en cuenta desde un primer momento el presupuesto habilitante de dicha figura legislativa y las distintas posturas de la doctrina y el TC al respecto.

La estructura de este trabajo comprende varios bloques. Un primer capítulo que se refiere a los antecedentes históricos del decreto-ley ya que como en la mayoría de cuestiones, nunca viene mal saber sobre el origen de lo que se estudia. Un segundo capítulo en el que se intenta analizar la figura del decreto ley en sí, tal y como se regula en la CE así como su tramitación en el Congreso de los Diputados y el posterior control, tanto parlamentario como jurisdiccional. Un tercer capítulo en el que se analiza el panorama actual del decreto-ley autonómico, su utilización por parte de los gobiernos autonómicos desde que en el año 2007 se recoge por primera vez en un EA. Por último, un cuarto capítulo en que se trata de analizar el posible uso abusivo del Real Decreto-ley por parte del gobierno y las posibles consecuencias de dicho abuso.

El trabajo finaliza con unas conclusiones personales de lo expuesto y con la distinta bibliografía usada para su elaboración.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL DECRETO-LEY.

### 1. BREVE ANÁLISIS DE ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN DERECHO COMPARADO.

El país de referencia para España a la hora de hablar de la figura del decreto-ley es, tal y como señala BOIX<sup>3</sup>, Italia. Como apunta SANTOLAYA<sup>4</sup>, los decretos-leyes nacieron en Italia a la par que el propio Estado. Esto se debe a que el primer antecedente se da con la unificación de la Lombardía que se llevó a cabo a través de la autorización a ejecutar el Tratado de Zúrich de 10 de noviembre de 1859 a través de un decreto del Rey de fecha de 1 de diciembre de 1859. Ya con Mussolini, a partir de 1926, los decretos-leyes van a tener cierta base legal<sup>5</sup>. Finalmente, la base constitucional se dio con la actual Constitución republicana de 1947 donde se recoge en el artículo 77 la figura del decreto-ley<sup>6</sup>.

En Francia, en el primer y segundo Imperio así como en los Gobiernos provisionales en etapas de tránsito político y a lo largo del siglo XIX se dictan una serie de decretos por el poder ejecutivo sobre materias reservadas a la ley, sin que se diese ningún tipo de ratificación por parte de las Cámaras legislativas, ya sea a priori o a posteriori. Durante la primera guerra mundial, los ejecutivos adoptaron los que se conocieron como reglamentos de necesidad. Este último término, también se utilizó para denominar a las normas gubernamentales que se dieron en el siglo XX en el periodo de entreguerras. Eran consecuencia directa de las *lois d'habilitation* que otorgaron al

---

<sup>3</sup> BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico» en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, p. 132

<sup>4</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 41 y 42

<sup>5</sup> En este sentido, vid. ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 24 donde señala que «El régimen fascista institucionalizó la figura del decreto-ley para “casos extraordinarios, cuando lo exijan razones de urgente y absoluta necesidad», que habían de presentarse con posterioridad al Parlamento para su conversión en ley, “no más allá de la tercera sesión de éste desde su publicación”, de tal modo que si así no se hiciese decaerían (art. 3 de la Ley de 31 de enero de 1926)».

<sup>6</sup> [https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Rep%C3%ABlica\\_Italiana#TITULO\\_I.\\_D\\_EL\\_PARLAMENTO](https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%ABlica_Italiana#TITULO_I._D_EL_PARLAMENTO) El art. 77 de la Constitución italiana establece que «El Gobierno no puede, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos con fuerza de ley ordinaria. Cuando, en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia, el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas a las Cámaras ese mismo día para su conversión, las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes. Los decretos perderán toda eficacia desde el principio si no fueren convertidos en leyes dentro de los sesenta días desde su publicación. Las Cámaras podrán, sin embargo, regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas en virtud de los decretos que no hayan sido convertidos». De la redacción de este precepto se puede apreciar una clara influencia del mismo con el art. 86 de la CE.



ejecutivo el poder de dictar decretos que podían modificar, suspender o derogar leyes anteriores en el plazo que concediese la Cámara legislativa. Hoy en día, se les denomina ordenanzas de necesidad y se prevén en el artículo 38 de la Constitución de 1958<sup>7</sup> de la V República.

En Alemania, uno de los principales ejemplos de legislación gubernamental es la que se preveía en la Constitución de Weimar de 11 de noviembre de 1919, en el artículo 48<sup>8</sup>, apoderando al ejecutivo a través de una ley de habilitación para la adopción, sin límites materiales, de cualquier medida de urgencia. Desgraciadamente, esta previsión, como todos sabemos, se aprovechó posteriormente para dar lugar a la famosa ley de plenos poderes dando pie a la dictadura nazi. Hoy en día, podemos encontrar la potestad gubernamental para adoptar medidas de urgencia en el artículo 81 de la Constitución alemana de 8 de mayo de 1949<sup>9</sup>, también conocida como Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, bajo la rúbrica de «Estado de emergencia legislativa» y en la práctica, dicho artículo, todavía no se ha aplicado al contener una fórmula que hace muy complicada su utilización.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN ESPAÑA.

En España, los primeros ejemplos de normas gubernamentales de urgencia con rango de ley se remontan a la etapa del Gobierno provisional del General Serrano así como al periodo de tiempo que se da entre la abdicación de Amadeo de Saboya y la Constitución de 1876. Ahora bien, la primera vez que se utiliza el concepto de decreto-

---

<sup>7</sup>[http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/constitution\\_espagnol.pdf](http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf) El art. 38 de la Constitución francesa señala que «El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley. Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Sólo podrán ratificarse de manera expresa. Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en materias pertenecientes al ámbito de la ley»

<sup>8</sup>[https://www.unav.edu/departamento/constitucional/files/file/Derecho%20constitucional/Constitucion\\_Weimar.pdf](https://www.unav.edu/departamento/constitucional/files/file/Derecho%20constitucional/Constitucion_Weimar.pdf) El art. 48 de la Constitución de Weimar establecía que « Si un País no cumple los deberes que le impone la Constitución o las leyes del Imperio el Presidente de éste podrá obligarle a ello, con ayuda de la fuerza armada. 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 [...]».

<sup>9</sup> <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> El primer apartado de los cuatro que posee el art. 81 establece que « Si en el caso previsto en el artículo 68 el Bundestag no fuere disuelto, el Presidente Federal podrá, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del Bundesrat, declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el Bundestag rechace, a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente. Ello rige también para un proyecto de ley que hubiese sido rechazado a pesar de que el Canciller Federal lo hubiese presentado juntamente con la cuestión a que se refiere el artículo 68».

ley es en el proyecto de leyes fundamentales de Bravo Murillo de 1852 se preveía la figura de los decretos con fuerza de ley. Concretamente, el segundo párrafo del art. 20 de dicho Proyecto<sup>10</sup> que no salió a la luz, señalaba que «en casos urgentes, el Rey podrá 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».

En el siglo XX, en la dictadura de Primo de Rivera, se produjo una legislación de urgencia. De hecho, para BOIX<sup>11</sup> y MUÑOZ<sup>12</sup>, el origen del Decreto-ley en España se remonta a la Dictadura de Primo de Rivera. Se toma de la experiencia italiana ya que Mussolini hizo un gran uso de esta figura normativa. Al ser una figura legislativa dictada por el ejecutivo, va a ser una de las herramientas principales a la hora de legislar en los distintos órdenes dictatoriales. Obviamente, dicha legislación de urgencia que se dio en la dictadura de Primo de Rivera, no tuvo ninguna cobertura constitucional, recogándose en el Real Decreto de 15 de septiembre de 1923<sup>13</sup> que otorgaba al dictador poderes para proponer al Rey «[...] cuantos Decretos convengan a la salud pública, los que tendrán fuerza de ley, ínterin en su día no sean modificados por leyes aprobadas por las Cortes del Reino y sometidas a Mi Real sanción». Ahora bien, tal y como señala ARAGÓN<sup>14</sup>, «más que un tipo de legislación gubernamental de urgencia que coexistiese, de modo excepcional, con la ley parlamentaria, de lo que se trataba era, en realidad, del único modo ordinario de legislar durante la dictadura, ya que el Parlamento estuvo suspendido a lo largo de ella».

Hay que señalar que, aunque no llegaron a aprobarse, en el Anteproyecto de Constitución así como en la LO del Poder Ejecutivo presentados en julio de 1929 ante la Asamblea Nacional consultiva, se intentaron incluir los decretos con fuerza de ley como normas que excepcionalmente y en casos de urgencia pudiese adoptar el Gobierno con posterior intervención de las Cortes.

---

<sup>10</sup> [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/proyecto-de-constitucion-de-bravo-murillo-de-1-de-diciembre-de-1852/html/472abee2-0e17-4d8f-8b90-e6ac85894e3e\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/proyecto-de-constitucion-de-bravo-murillo-de-1-de-diciembre-de-1852/html/472abee2-0e17-4d8f-8b90-e6ac85894e3e_2.html)

<sup>11</sup> BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad...» *cit.*, p. 132

<sup>12</sup> MUÑOZ MACHADO, S., Tratado de derecho administrativo y derecho público general, t. VI, BOE, Madrid, 2015, p. 1347. Este autor no se refiere al origen en sí mismo pero señala que «La técnica del decreto-ley se establece definitivamente con ocasión de la dictadura de Primo de Rivera».

<sup>13</sup> <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5047&path%5B%5D=5101>

<sup>14</sup> ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 26.

Llegados a la II República, se introduce en la Constitución de 1931 una figura muy parecida al decreto-ley. Así, el art. 80 de dicha norma fundamental preveía 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 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 sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia». Como podemos apreciar, si comparamos con lo que a día de hoy se regula en la CE sobre los decretos-leyes, vemos que en aquella Constitución de 1931 se preveían incluso más restricciones a la hora de usar este tipo de figura legislativa, pues era necesaria la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente. Asimismo es preciso destacar, tal y como hace MUÑOZ<sup>15</sup>, el carácter de la provisionalidad del decreto-ley en esta Constitución.

En el régimen franquista se hace un intenso uso de la figura del decreto-ley. Primeramente, en la Ley de Cortes de 1942<sup>16</sup> se previó en el art. 13 que decía así « 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. 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 ». Ahora bien, en la reforma de 1946<sup>17</sup> desapareció la mencionada participación de las Cortes, necesitándose únicamente la mera notificación a las Cortes. Por tanto, debido a que la urgencia solo podía apreciarse por el Jefe del Estado, se trataban de figuras normativas de responsabilidad gubernamental acordes al régimen dictatorial o autocrático de por aquel entonces. Asimismo, la potestad legislativa también residía en el dictador por lo que en ese régimen convivieron tres tipos de leyes, las leyes de Cortes preparadas

---

<sup>15</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado... cit.*, p. 1347. Señala que « El dato de la provisionalidad es el más subrayable de la regulación republicana, con el que se quería, evidentemente, obviar que el decreto-ley pudiera competir en la función reguladora que correspondía a la ley ordinaria».

<sup>16</sup> <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/ley-de-17-de-julio-de-1942-de-creacion-de-las-cortes-espanolas/>

<sup>17</sup> <http://ficus.pntic.mec.es/jals0026/documentos/textos/leycortes.pdf> Así es como queda el art. 13 tras la reforma de 1946 «Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para regular materias enunciadas en los Artículos 10 y 12. La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el Artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un decreto-ley se dará cuenta de él a las Cortes»

por éstas pero emanadas por el Jefe del Estado, las leyes de prerrogativa que dictaba el Jefe del Estado sin participación de las Cortes, facultad otorgada por las disposiciones de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 y, por último, los mencionados decretos-leyes que se usaron de modo ordinario al no existir ningún tipo de control previo o posterior.

Finalmente, por lo que respecta a la etapa española denominada como la transición política, el Gobierno de Suárez va a hacer un gran uso de la figura del decreto-ley que un total de ciento veinte, tal y como apunta ARAGÓN<sup>18</sup>, versando sobre una serie de materias transversales. Tras la transición el instrumento del decreto-ley quedó incluido en la Constitución de 27 de diciembre de 1978 siendo sometido a una serie de requisitos procedimentales y materiales a los que nos referiremos en los siguientes apartados.

---

<sup>18</sup> ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 28, «Realmente, la transición, que normativamente descansó en las previsiones de la Ley para la Reforma Política, se realizó, sobre todo, mediante decretos-leyes, de los que se dictaron ciento veinte entre los años 1976 y 1978, destinados a la descentralización territorial, al establecimiento de los derechos y libertades, al sistema electoral, y, en fin, a transformar un Estado centralizado en otro descentralizado y una dictadura en una democracia[...]».

### III. LA FIGURA DEL DECRETO-LEY.

#### 1. LA POSICIÓN DEL REAL DECRETO-LEY DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FUENTES DEL DERECHO.

La potestad legislativa en un Estado social y democrático de Derecho, como es el caso de España, la tiene atribuida el Parlamento (o Cortes Generales), en nuestro caso, un Parlamento bicameral compuesto por una Cámara Baja, el Congreso de los Diputados, y una Cámara Alta, el Senado<sup>19</sup>. Por lo que respecta a la potestad reglamentaria, se encuentra atribuida al Gobierno del Estado conforme el artículo 97 de la CE. Ambas potestades, desde un punto de vista material, encajan a la perfección gracias a principios constitucionales como el de legalidad o el de jerarquía normativa<sup>20</sup> así como a aquellas previsiones constitucionales que imponen reserva de ley.

Ahora bien, este modelo o esquema básico que acabamos de plantear puede verse distorsionado en dos supuestos en los que normas con rango de ley pueden emanar del poder ejecutivo<sup>21</sup>. El primero de ellos es el caso de los Decretos Legislativos previstos en los artículos 82 a 85 de la CE y, el segundo, es el caso de la figura a la que se dedica este TFM, los Decretos-leyes.

El Real Decreto-ley es una norma con rango de ley que el poder ejecutivo, es decir, el Gobierno, puede aprobar en determinadas situaciones y con una serie de limitaciones materiales. Tal y como señala ARANA<sup>22</sup> «La Constitución española —CE— de 1978 (art. 86), siguiendo el modelo italiano, mantiene la posibilidad de que el gobierno dicte normas con rango de ley bajo la forma de decreto-ley, pero tratando de reconducir su uso

---

<sup>19</sup> Vid. artículo 66.2 de la CE.

<sup>20</sup> Vid. art. 9.3 de la CE.

<sup>21</sup> Hay que aclarar, sin embargo, que existe una gran diferencia entre ambos supuestos. A esto se refiere LAVILLA ALSINA, L., «Sobre los Decretos-leyes», en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Gómez-Ferrer (coord.), Civitas, Madrid, 1989, p. 609, cuando expresa que «Existe, sin embargo, una cualificada diferencia: los Decretos Legislativos no son tanto una excepción cuanto la consecuencia de una modalidad en el ejercicio de su potestad legislativa por las Cortes, expresada, mediando habilitación constitucional, en un acto normativo de delegación; los Decretos-leyes, en cambio, implican una verdadera excepción, ya que el Gobierno *ope constitutionis* puede dictar disposiciones legislativas, sin intervención previa de las Cortes, aunque sometidas a ulterior e inmediato control por el Congreso de los Diputados».

<sup>22</sup> ARANA GARCÍA, E., «Uso y abuso del Decreto-ley», en *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, p. 339. El mismo sigue diciendo que «Su denominación refleja muy bien su naturaleza: es «decreto», esto es, una norma dictada por el gobierno en ejercicio de poderes propios y directos —no de previa habilitación parlamentaria—, y es «ley», norma con la misma fuerza o rango que las que emanan del Parlamento. El ser dos cosas a la vez revela que tiene un carácter singular, excepcional y provisional, tal y como el Tribunal Constitucional recuerda, por ejemplo, en su sentencia 137/2011, de 14 de septiembre: «en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa».

a situaciones excepcionales y dotando a esta norma de un carácter provisional necesitado de ratificación parlamentaria inmediata».

Los Decretos-leyes se regulan en el artículo 86 de la Constitución, el cual en su primer apartado nos señala que: «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». De este apartado del artículo 86 de la CE, podemos apreciar tres notas características que son: el presupuesto habilitante, es decir, la extraordinaria y urgente necesidad; las materias excluidas de su regulación; y el carácter provisional de este tipo de figura legislativa.

A continuación, analizaremos de forma breve cada una de las tres mencionadas características.

#### 1.1 El presupuesto habilitante: «la extraordinaria y urgente necesidad».

El presupuesto de hecho habilitante aparece constituido por una situación de extraordinaria y urgente necesidad, un concepto jurídico indeterminado, cuya apreciación es de naturaleza política, pero a su vez, es susceptible de control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional. Esta es la postura del propio TC en su sentencia 29/1982 de 31 de mayo: «[...] juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado». Por lo que respecta al control jurisdiccional por parte del TC a modo de constatar si estamos o no ante el presupuesto habilitante, en la sentencia mencionada se señala que: « El T.C. podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan». A este respecto, SALAS<sup>23</sup> expresa que el TC, tanto en la sentencia 29/1982

---

<sup>23</sup> SALAS, J., «Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional», en *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García De Enterría*, Martín-Retortilló (coord.), t. I, Civitas, Madrid, 1991, p. 275. Este autor señala que la tesis de la «necesidad relativa» consiste en «[...] reconocer la legitimidad constitucional de Decretos-leyes dictados en función de los “objetivos gubernamentales”, de la realización del “programa político” del Gobierno». Este autor trae a colación una serie de fragmentos de la STC 60/1986 con respecto a la cuestión aquí tratada, el primero de ellos es el

mencionada, como en las SSTC 6/1983 y 111/1983, se decanta por la tesis de la «necesidad relativa». Esta tesis, como veremos a continuación, no es la que sostienen ni el propio Salas ni otros autores.

Asimismo, cabe advertir, que no hay que confundir la mera necesidad con la urgente necesidad, pues distan mucho entre sí. Como hemos visto, únicamente es la segunda mencionada, la que da facultad al Gobierno a la utilización de la figura del Decreto-ley. La diferencia entre necesidad y urgente necesidad deriva de la improrrogabilidad temporal. Es decir, el presupuesto habilitante del Decreto-ley se dará cuando, por motivos temporales, no sea posible acudir a la vías ordinarias para legislar, dando pie al uso del Decreto-ley para salvar no solo esa necesidad sino también la urgencia implícita en dicha necesidad<sup>24</sup>. En este sentido, SALAS<sup>25</sup> expresa que «[...] no basta con la existencia de la necesidad de regular una determinada cuestión o materia, sino que tal necesidad debe aparecer como algo extraordinario y la regulación ha de requerir urgencia. Y puesto que se trata de proveer a través de una técnica con valor de Ley, no ha de ser posible realizar tal cometido a través del procedimiento legislativo, en cualquiera de sus modalidades, ni siquiera en aquella que permitan acortar considerablemente los plazos (v.gr.: procedimiento de urgencia, aprobación en Comisión con competencia legislativa plena, tramitación en lectura única), previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado».

---

siguiente: «la Constitución contempla el Decreto-ley “como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas”, debiendo entenderse que el supuesto de hecho que permite dicho uso no hace referencia a necesidades extremadas o absolutas de la vida colectiva, sino más bien a aquellas necesidades relativas que se originan en el ordinario desenvolvimiento del quehacer gubernamental». El segundo: «En tal sentido, la Constitución autoriza al Gobierno para utilizar el Decreto- ley “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata”». Por último, «En consecuencia, la Constitución atribuye al Gobierno la competencia y la iniciativa para apreciar, con un razonable margen, la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, que no tiene por qué coincidir con supuestos extremos de excepcional amenaza para la comunidad o el orden constitucional, correspondiendo a este Tribunal el control jurisdiccional para verificar que no se hace del Decreto-ley un uso abusivo o arbitrario. Sólo en estos dos últimos casos, en los que manifiestamente no concurre el presupuesto de hecho habilitante, habría que declarar la inconstitucionalidad, por este motivo, del correspondiente Decreto-ley».

<sup>24</sup> En este sentido se pronuncia CARMONA CONTRERAS, A. M., en «La configuración constitucional del Decreto-Ley», en *Estudios Constitucionales*, Rubio (dir.), Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1997, p. 104, cuando señala que «[...] la urgencia no sólo se refiere a una inherente e intrínseca dimensión temporal de la intervención normativa, indicando la ventaja de su rapidez y la oportunidad de actuar inmediatamente. Asimismo, nos pone ante una necesidad cuya superación se presenta como *improrrogable* en el tiempo, no consintiendo, para el logro de tal fin, recurrir a los normales procedimientos previstos».

<sup>25</sup> SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 274

En palabras de LAVILLA<sup>26</sup> «La recta interpretación del artículo 86 ha de tomar, pues, y como punto de partida, la fuerza expresiva de la formulación transcrita, en cuanto subraya el carácter excepcional de la necesidad a subvenir en su aspecto cualitativo —ha de extraordinaria— y en su requerimiento temporal —ha de ser urgente—. Cualquier necesidad, aun real y hasta obvia, no legitima al Gobierno para dictar un Decreto-ley, si es ordinaria o no resulta tan perentoria que sólo por esa vía normativa pueda ser atendida».

Por otro lado, echando un vistazo al derecho comparado, podemos observar las diferencias que se dan en distintos ordenamientos jurídicos a la hora de apreciar el presupuesto habilitante. A modo de ejemplo, CARMONA<sup>27</sup> habla del caso austríaco y del griego.

## 1.2 Las materias excluidas de la regulación por Decreto-ley.

Antes de pasar al análisis de las materias que expresamente se excluyen en el art. 86.1 de la regulación por decreto-ley, es importante señalar que, aunque no exista previsión expresa, hay que excluir de la regulación por decreto-ley<sup>28</sup> aquellas materias que el art. 81.1 de la CE reserva a ley orgánica. Ello se debe a un planteamiento lógico y

---

<sup>26</sup> Vid. LAVILLA ALSINA, L., «Sobre...», *cit.*, p. 620. En este sentido, el autor se refiere al carácter extraordinario de la necesidad y al carácter urgente de la necesidad de la siguiente manera: «El carácter extraordinario de la necesidad debe manifestarse en dos dimensiones: ha de revelar, en la primera, su lejanía de las previsiones que pudieran considerarse normales; ha de acreditar, en la segunda, una importancia, una gravedad, un peso específico que hagan imprudente no afrontarla de inmediato, una vez advertidos sus efectos perturbadores o la potencial nocividad de los riesgos a ella asociados [...]. El carácter urgente de la necesidad ha de ser valorado, a efectos de habilitar al Gobierno para usar la facultad conferida por el artículo 86 de la Constitución, en términos que funden la convicción o el juicioso cálculo de que sus apremiantes exigencias no pueden satisfacerse mediante el ejercicio por las Cortes de su potestad legislativa, ni siquiera aplicando las prescripciones que los reglamentos parlamentarios contienen para los casos de urgencia declarada».

<sup>27</sup> CARMONA CONTRERAS, A. M., «La configuración...», *cit.*, p. 77. «Así, en *Austria*, la Constitución en su artículo 18.3 únicamente permite normas gubernamentales con rango de ley “para evitar un daño público irreparable” y sólo cuando el Consejo Nacional no esté reunido ni pueda hacerlo en tiempo o su acción quede impedida por razones de fuerza mayor. Por su parte, el artículo 44 de la *Constitución griega* de 1975 incorpora una concreta previsión relativa a actos del Gobierno de contenido legislativo para supuestos en que la necesidad de intervención legislativa presenta carácter *excepcional o de urgencia*, concurriendo circunstancias, asimismo, *excepcionales de necesidad extremadamente urgente e imprevista*».

<sup>28</sup> A este respecto, otra materia a excluir que no viene mencionada de forma expresa en el art. 86 son los PGE. De lo contrario, en palabras de LAVILLA ALSINA, L., «Sobre...», *cit.*, p. 617, «[...] se colocaría en trance de quiebra un principio ínsito en la raíz histórica del régimen parlamentario y que conserva plena vigencia. [...] el artículo 86 requiere la existencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad para legitimar el recurso al Decreto-ley; que tal tipo de necesidad sólo se daría, respecto de los Presupuestos Generales del Estado, en la hipótesis de que no estuvieran aprobados al iniciarse el ejercicio en que deben regir; que para esa hipótesis, la Constitución arbitra una solución específica en el art. 134.4, cual es la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Si, pues, para un concreto supuesto de excepción la Constitución contiene una norma especial, necesariamente deberá ceder ante ella la que, con carácter general, se halla establecida para los demás supuestos de necesidad excepcional».



acorde con la propia CE, pues, en primer lugar, si el Gobierno no puede dictar normas con rango de ley en materias de ley orgánica ni tan siquiera cuando medie delegación de las propias Cortes Generales, menos aún podrá en virtud de la facultad que le atribuye el art. 86.1, sin previa intervención de las Cortes, dictar normas con rango de ley que regulen materias reservadas a ley orgánica (art. 82.1 en relación con el art. 81). En segundo lugar, si tenemos en cuenta que los decretos-leyes se convalidan por mayoría simple en el Congreso de los Diputados, la posibilidad de que esta figura normativa pueda regular materias reservadas a ley orgánica iría en contra de lo previsto en el art. 81.2 que viene a exigir una mayoría absoluta a la hora de aprobar, modificar o derogar una ley orgánica.

Los Decretos-leyes, únicamente pueden regular materias reservadas a ley, al poseer dicho rango normativo y, únicamente pueden ser modificados o derogados por una norma con rango de ley. Ahora bien, de todas aquellas materias que se sitúan bajo reserva de ley, el art. 86.1 de la CE excluye unas cuantas, es decir, existe una serie de límites materiales<sup>29</sup>. A este respecto, la CE lleva a cabo dicha exclusión con la siguiente expresión «no podrán afectar». Sobre dicha expresión se ha pronunciado el TC indicando en la sentencia 111/1983 de 2 de diciembre que: «[...] la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la C. E. («no podrán afectar...») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (fundamento 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos. Esta vía interpretativa exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su Título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 de la C. E.». Por tanto, vemos como el máximo intérprete de la CE intenta alcanzar un equilibrio a la hora de acotar las materias excluidas de la regulación por Decreto-ley teniendo en cuenta la evolución de la sociedad.

---

<sup>29</sup> Además, tal y como señala ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., en «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, p. 129: «Esta limitación material no es frecuente en el Derecho Comparado, donde preceptos constitucionales como el 77 italiano o el 38 francés, abren a las normas del Gobierno toda la reserva de Ley, como ya hiciesen en nuestro Derecho la Constitución de 1931 o la Ley de Cortes».

La primera materia excluida es el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado. El concepto de «instituciones básicas del Estado» es un concepto indefinido, pues la CE en ninguna parte de su articulado nos viene a aclarar cuáles son esas instituciones. A este respecto, con el fin de interpretar dicho concepto, parece importante resumir el análisis que hace del mismo SANTOLAYA<sup>30</sup>. Este autor describe una primera vía de interpretación consistente en afirmar que «las instituciones básicas del Estado» son los «órganos constitucionales» que según la doctrina mayoritaria son aquellos que reúnen una serie de condiciones: son instituciones previstas por la propia CE; ejercen una competencia institucional no subordinada a ningún otro órgano; están en una posición de igualdad recíproca entre ellos y; caracterizan la forma de Gobierno, de modo que su supresión o cambio radical suponen una modificación en profundidad de la CE. Asimismo, la LOTC, al hablar de los conflictos entre órganos constitucionales, en su art. 59, enumera cuales son dichos órganos, a saber, el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el CGPJ. A estos últimos habría que añadir el propio TC y la Corona ya que no se nombran por la LOTC al no haber conflicto alguno con los demás órganos. Un último órgano que habría que sumar sería el Tribunal de Cuentas ya que su ley reguladora, le ha otorgado legitimación para resolver los conflictos entre órganos constitucionales.

Una segunda vía de interpretación sería, en palabras de Santolaya, «atribuir el carácter de “instituciones básicas” a lo que se llama por la doctrina “órganos de relevancia constitucional”, es decir, previstos en la Constitución, pero que no reúnen todas las notas que caracterizan a los auténticos órganos constitucionales, en cuanto que, por ejemplo, dependen de otro órgano constitucional al que en cierta forma están subordinados, como podría ser en nuestro sistema el Defensor del Pueblo, definido como “alto comisionado de las Cortes” (art. 54 C.E.) o el Consejo de Estado, “supremo órgano consultivo del Gobierno” (art. 107 C.E.), cuya desaparición, por otra parte, muy difícilmente podría

---

<sup>30</sup> Vid. SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional... cit.*, pp. 158-161. Otros autores como GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 17ª edic., Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 167, expresa que «debe entenderse por tales aquellas organizaciones públicas sancionadas a nivel constitucional cuya regulación reclama una Ley, tal y como ha advertido SALAS, aunque parece lógico también restringir el ámbito de la prohibición “a los elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento” de dichas instituciones, sin extenderlo a “cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas”, como ha advertido la Sentencia constitucional de 20 de mayo de 1986».

afirmarse que supone una modificación de la forma de Gobierno, de la estructura constitucional básica de los poderes».

Otra vía de interpretación es la que hace el propio TC expresando que las «instituciones básicas del Estado» son aquellas instituciones públicas previstas por la CE. En la STC 60/1986, el máximo intérprete de la CE nos señala: «Que el Gobierno y la Administración del Estado son “instituciones básicas del Estado”, en el sentido del art. 86.1 de la Constitución, no cabe duda. Si por tales instituciones se entiende aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio Texto constitucional cuya regulación reclama una Ley, el Gobierno y la Administración Pública y, en concreto, Administración del Estado entran en dicho concepto». Hoy día, se ha aceptado este criterio, excluyendo de la regulación por Decreto-ley todas aquellas organizaciones públicas previstas en la CE.

La segunda materia excluida son los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I. La cuestión con respecto a esta exclusión es el ámbito que abarca la misma, es decir, si engloba todo el articulado del Título I de la CE o únicamente una parte de dicho Título. Una de las interpretaciones posibles sería identificar esta materia con los denominados «derechos fundamentales y libertades públicas» recogidos por la CE en los arts. 15 a 29, es decir, los recogidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, que a su vez, son aquellas materias a las que el art. 81.1 reserva a ley orgánica. Esta interpretación queda descartada desde el momento en el cual el TC en el fundamento jurídico 8º de su Sentencia 111/1983 señala que «Una interpretación del art. 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley Orgánica, tal como define el art. 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al propio sentido literal del precepto, sino además a un análisis comparativo con los otros artículos (los arts. 81 y 82) y a lo expuesto en nuestra Sentencia de 4 de febrero de 1983 («Boletín Oficial del Estado» del 9 de marzo) en las que, a propósito del art. 31 de la C. E., situado en la misma

sección que el art. 33 ahora invocado, el criterio adoptado no fue el de la coextensión de los arts. 81.1 y 86.1 de la C. E»<sup>31</sup>.

Otra vía de interpretación sería la que hace ASTARLOA<sup>32</sup>. Para este autor la exclusión comprende desde el artículo 14 hasta el 38 de la CE, es decir, toda la Sección 2ª más el art. 14.

Por otro lado, es posible interpretar esta segunda exclusión del artículo 86.1 de la CE afirmando, tal y como lo hace CONTRERAS<sup>33</sup>, que cuando nos encontremos, con artículos que se refieran a meros principios, debemos entender que no formarán parte de la exclusión, o en sentido contrario, que el Decreto-ley sí que podrá regular materias que afecten a dichos principios. Ahora bien, cuando nos encontremos, independientemente de que se sitúen en el Capítulo III del Título I de la CE, con derechos o libertades, debemos afirmar rotundamente que las materias de las que se ocupen no van a poder regularse por la figura del Decreto-ley<sup>34</sup>.

La tercera materia que el artículo 86.1 de la CE excluye es el régimen de las Comunidades Autónomas. Esta materia es un concepto más amplio que el de los EEAA, cuya aprobación queda reservada a la ley orgánica. Así además de la materia estatutaria quedaría excluida de la regulación por Decreto-ley el régimen jurídico institucional y competencial de las CCAA. Esta es la postura del TC en su sentencia 29/1986: «[...] debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución, es decir, en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el

---

<sup>31</sup> En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 17ª edic., Aranzadi, Pamplona, 2015, p. 167, advierte que «[...] Al Decreto-ley le está vedado, pues, el desarrollo propiamente dicho de los derechos fundamentales, pero no toda incidencia en los mismos, que no suponga tal desarrollo, como, por ejemplo, la atribución de competencia jurisdiccional a los diversos Tribunales ordinarios (Sentencia constitucional de 26 de mayo de 1988) o, incluso, la tipificación de conductas constitutivas de infracción administrativa (Sentencia constitucional de 21 de enero de 1988)».

<sup>32</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «Teoría...» *cit.*, p. 134: «La referencia a los “derechos, deberes y libertades del Título I” alcanza a todos los que se desprendan de la globalidad del mismo, si bien que, dado el carácter principal del Capítulo III, ha de entenderse básicamente dirigida al articulado del Capítulo II, Secciones 1ª y 2ª».

<sup>33</sup> CARMONA CONTRERAS, A. M., «La configuración...», *cit.*, p. 202, «En tanto que nos hallemos en presencia de “principios”, el decreto-ley no se encuentra limitado por la previsión del artículo 86.1 de la CE. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de “auténticos derechos”, [...] No se podrá admitir su afectación por parte de las normas gubernamentales de urgencia [...]».

<sup>34</sup> En este sentido también se expresa SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional... cit.*, p. 163, «En definitiva, el problema está lejos de ser resuelto, pero creo, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado claramente por la literalidad; habría que concluir afirmando que los Decretos-Leyes no pueden afectar a aquellos artículos del Capítulo III que aparecen definidos como “derechos”».

objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, por lo que aquí interesa, el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Por tanto, habrá que excluir lo que los EEAA deben contener de acuerdo con el art. 147.2 de la CE, a saber, la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; la delimitación de su territorio; la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y; las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Por otro lado, hay que analizar la posibilidad de incidir en las competencias de las CCAA a través de la figura del Decreto-ley. En primer lugar, hay que referirse a los procedimientos previstos en los tres apartados del art. 150 de la CE. Por lo que respecta al primero y al tercero, que se refieren respectivamente a la ley marco y a la ley de armonización, en tanto que su procedimiento se encuentra atribuido a las Cortes Generales, es decir, una «institución básica del Estado» habría que excluirlos de la regulación por Decreto-ley. En cuanto al art. 150.2 referente a la ley de transferencia o delegación, en tanto que se prevé dicha delegación o transferencia por parte del Estado a través de una ley orgánica, también habrá que excluirlo de la regulación por Decreto-ley.<sup>35</sup>

Por último, hay que referirse a la atribución de competencias por parte del Estado sin necesidad de un procedimiento legislativo específico, es decir, aquellas atribuciones sobre las materias recogidas en el art. 149 de la CE que se realizan por Ley. Aquí, por tanto, la cuestión es si entendemos que los Decretos-leyes son una figura legislativa adecuada para llevar a cabo dicha atribución competencial o si, por el contrario, hay que excluirlos de dicha atribución competencial que lleva a cabo el Estado de acuerdo con la exclusión del art. 86.1 de la CE relativa al «régimen de las Comunidades Autónomas» ya que, el Estado, al definir sus competencias esta a su vez delimitando las de las CCAA.

---

<sup>35</sup> Con respecto a esta cuestión, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 17ª edic., Aranzadi, Pamplona, 2015, p. 167, expresa que «Tampoco puede el Decreto-ley afectar al régimen de las Comunidades Autónomas, expresión ésta que debe interpretarse en el sentido del régimen jurídico constitucional de las mismas, incluida la posición institucional que le otorga la Constitución, por lo que no puede utilizarse para delimitar sus competencias, ni para regular o armonizar su ejercicio (Sentencia de 20 de febrero de 1986), aunque sí que pueda incidir indirectamente en ellas (Sentencia de 21 de enero de 1993)».

Para SALAS<sup>36</sup> la exclusión abarca todas aquellas disposiciones estatales mediante las cuales se atribuyen competencias. Por contra, para ASTARLOA<sup>37</sup>, cabría una extensión extraestatutaria de las competencias conforme a lo establecido en el art. 67 de la LOTC e independientemente de que una situación así llegue a ser catalogada como de extraordinaria y urgente necesidad. Por citar un último autor, SANTOLAYA<sup>38</sup> se posiciona en la línea de Salas y niega que sea posible que a través del Decreto-ley se puedan atribuir competencias.

La última materia que se excluye es el derecho electoral general en la medida en que su regulación está reservada a ley orgánica por el artículo 81.1 de la CE y, toda aquella materia reservada a ley orgánica, queda automáticamente excluida de la regulación por la figura del Decreto-ley como se ha dicho al principio de este apartado. Ahora bien, podemos preguntarnos qué se entiende por el concepto de derecho electoral general. En este sentido se ha pronunciado el TC en su sentencia 38/1983 afirmando en el fundamento jurídico 3º que « El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la C.E.,

---

<sup>36</sup> En este sentido vid. SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 281, «Dada la amplitud de la fórmula utilizada en el artículo 86.1 de la Constitución, sigo pensando que el “régimen” a que dicho precepto se refiere no se agota en el contenido del correspondiente Estatuto de Autonomía, sino que también remite al procedimiento de aprobación o modificación del mismo y a todas aquellas disposiciones estatales —Leyes orgánicas u ordinarias— mediante las cuales, de acuerdo con la Constitución, se atribuyan competencias a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, y a diferencia de la legislación delegada, de cuyo ámbito se excluyen en este punto únicamente las Leyes aprobatorias de los Estatutos de Autonomía (art. 82.1, en relación con el art. 81.1 de la Constitución), en el caso de los Decretos-leyes la exención de éstos con respecto a las Comunidades Autónomas es mucho más amplia, prácticamente total, dada la generosa fórmula contenida en el artículo 86.1 de la Carta Fundamental».

<sup>37</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «Teoría...» *cit.*, p. 137 «Sin embargo, en cuanto a la atribución de competencias, el tema parece menos claro. Si bien es cierto que la decretación de urgencia queda proscrita del cauce natural de atribución que son los Estatutos de Autonomía y de los mecanismos de delegación del artículo 150, cabe la posibilidad de que juegue un papel ampliativo al modo en que esa ampliación competencial puede verificarse por medio de leyes interpuestas del Estado, parte integrante del llamado bloque de constitucionalidad. Que tal hipótesis es factible, parece deducirse de la mención del artículo 67 de la L.O.T.C. a las competencias atribuidas por ley o norma con rango de ley. Faltará comprobar, sin embargo, qué clase de urgencia puede justificar ese tipo de Decreto-ley atributivo».

<sup>38</sup> Vid. SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional... cit.*, pp. 168-169 «[...] la única norma con rango de Ley capaz de delimitar competencias son los Decretos legislativos, en cuanto a que constitucionalmente sólo tienen vedado el campo de las Leyes Orgánicas, y por tanto, cabe perfectamente una delegación de las Cortes Generales en el Gobierno para la regulación de una de las materias comprendidas en el artículo 149, por ejemplo para delimitar el concepto “patrimonio monumental del Estado” y reflejamente el de “interés de la Comunidad Autónoma”. Por el contrario, entiendo que no es posible que esa “norma con rango de Ley” sea un Decreto-Ley, precisamente por la prohibición del artículo 86.1 que estamos analizando». Este autor concluye la cuestión aquí tratada de la siguiente forma, «a) Hay que considerar parcialmente incorrecta, desde el punto de vista técnico, la mención a las normas con rango de Ley del artículo 67 de la L.O.T.C. y entender que se refiere exclusivamente a los Decretos-legislativos. b) Hay que afirmar la exclusión de los Decretos-Leyes de toda norma delimitadora de competencias, y ésta es precisamente la virtualidad de la locución “régimen de las Comunidades Autónomas”».

salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos». Asimismo, hoy día, la propia LOREG nos indica que se debe entender por derecho electoral general por lo que no existe ninguna duda de que materias se encuentran excluidas de la regulación por Decreto-ley.

### 1.3 El carácter provisional del Decreto-ley.

El carácter provisional del Decreto-ley se desprende del artículo 86.2 de la CE « 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». El carácter provisional se desprende de, si en el plazo señalado el Congreso no se pronuncia, el Decreto-ley caducaría dejando de tener vigencia alguna.

Dicho carácter provisional atiende a una razón obvia. El Decreto-ley es una excepción al postulado clásico de la división de poderes<sup>39</sup> en la medida en que permite, de cierta forma, al ejecutivo legislar, y es por ello, que, además de las limitaciones materiales, la CE prevé un carácter provisional del Decreto-ley de tal forma que, en el plazo de tiempo establecido, el poder legislativo debe pronunciarse si lo convalida o si lo deroga dando fin, en este segundo supuesto, en ese preciso momento a los efectos jurídicos desplegados por el mismo. Otra posibilidad es que el Decreto-ley sea tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia durante el plazo de 30 días que señala el artículo 86.2 de la CE.

---

<sup>39</sup> A este respecto, CARMONA CONTRERAS, A. M., en «La configuración...», *cit.*, pp. 80 y 81, señala como una parte de la doctrina se inclina por una postura restrictiva a la hora de hacer uso de legislación gubernamental «La legislación gubernamental de urgencia representa una figura excepcional dentro del ordenamiento jurídico y, como tal, debe considerarse en una clave eminentemente restrictiva. El decreto-ley se configura, por lo tanto, como una “fuente residual”, destinada a hacer frente a supuestos excepcionales, aunque entendiendo dicha calificación en un sentido atécnico, esto es, no equiparable a las previsiones del artículo 116 CE» y como otra corriente doctrinal aboga por una postura más flexible debido a la evolución que ha venido experimentado la legislación gubernamental «De ser una institución excepcional que produce serias quebras de principios basilares del Estado de Derecho liberal tanto desde un punto de vista “institucional”, al implicar la sustitución de la legitimidad parlamentaria-representativa por otra de origen diverso y opuesto, la gubernamental-autocrática, como “normativo”, en tanto las normas con fuerza de ley sólo podían provenir del Parlamento según el canon impuesto por el principio de división de poderes, ha pasado a afirmarse, en el actual Estado Social y Democrático de Derecho, como un *instrumento normalmente integrado en el orden constitucional*. Como una norma producto del ejercicio por el Gobierno de una competencia legislativa propia, aunque constitucionalmente sometida a puntuales limitaciones respecto a la ejercida por el Parlamento»

Por último, cabe advertir que es la propia provisionalidad, en relación con los posibles efectos derogatorios del Decreto-ley, la que salvaguarda el cumplimiento del art. 2.2 *in fine* del CC que establece que «Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado». En palabras de LAVILLA<sup>40</sup> «[...] las normas derogadas por el Decreto-ley, no es que recobren su vigencia por la simple derogación de éste, sino que la recuperan porque tal derogación supone la terminación de la vigencia que provisionalmente ha tenido el Decreto-ley, con eliminación consiguiente de sus efectos derogatorios, también provisionales».

En los siguiente apartados se hablará más concretamente de la convalidación del Decreto-ley así como de su posible tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

## 2. LA CONVALIDACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY EN EL CONGRESO. ARTÍCULO 151 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

El trámite de la convalidación del Decreto-ley es un ejemplo más del bicameralismo imperfecto español ya que es un trámite que únicamente le corresponde al Congreso de los Diputados, sin intervención del Senado. Asimismo, este trámite es un primer control (control parlamentario) que debe superar el Decreto-ley. Posteriormente se podrá dar un control jurisdiccional por el TC del que se hablará más concretamente en uno de los siguientes apartados.

De acuerdo con el ya citado artículo 86.2 de la CE, el Congreso tiene un plazo de 30 días con el fin de pronunciarse convalidando o derogando el Decreto-ley<sup>41</sup>. El mismo apartado señala que va a ser el reglamento el que establezca un procedimiento especial y sumario.

Antes de acudir al RC, debemos analizar o interpretar de forma correcta los términos «derogación» y «convalidación» del art. 86.2 de la CE. Por lo que respecta al primero de ellos, podemos afirmar que consiste en manifestar la voluntad de eliminar una norma del ordenamiento jurídico. Es preciso advertir que los efectos de la derogación

---

<sup>40</sup> Vid. LAVILLA ALSINA, L., «Sobre...», *cit.*, pp. 624-625.

<sup>41</sup> Cabe señalar, tal y como lo hace ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., en «Teoría...» *cit.*, p. 155, que si el plazo de treinta días transcurre sin decisión por parte de la Cámara « se deducen idénticos efectos que en caso de derogación». Lo mismo indica SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 303.



deben entenderse *ex tunc*<sup>42</sup>, es decir, desde que entró en vigor el Decreto-ley, ya que de lo contrario, si se optase por unos efectos *ex nunc*, es decir, desde la adopción del acuerdo de derogación, existiría un lapso temporal en el cual lo dispuesto por el Decreto-ley dictado por el Gobierno quedaría exento del control del Congreso, dando pie a una ruptura total con el postulado clásico de la división de poderes que debe darse en una democracia como tal, ya que se estaría dando efectos a disposiciones emanadas por el Gobierno sabiendo que posteriormente, han sido derogadas por el verdadero poder legislativo. Por otro lado, el significado clásico de convalidar es subsanar un defecto de origen de la norma para que pueda tener plena validez. Ahora bien, la convalidación a la que se refiere el art. 86.2 se refiere más a una ratificación ya que tenemos una norma *a priori* provisional, que tras su convalidación, consolida su permanencia en el ordenamiento jurídico<sup>43</sup>.

Si acudimos al RC, vemos como es el artículo 151 el encargado de regular la cuestión aquí tratada. El primer apartado de dicho artículo establece que «El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2, de la Constitución. En todo caso la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado"». Con respecto al plazo de 30 días, la doctrina ha venido entendiendo, que lo que se debe dar en ese plazo es el acuerdo en el Congreso de los Diputados, sin que sea necesario la publicación en el BOE de ese acuerdo en el plazo al que se refiere el art. 86.2 de la CE<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Vid. SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, pp. 308-309. En contra se sitúa SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional... cit.*, pp. 216-217, al creer que estamos ante unos efectos *ex nunc*.

<sup>43</sup> En este sentido, LAVILLA ALSINA, L., «Sobre...», *cit.*, p. 631 expresa que «La utilización del concepto "convalidación" puede resultar en sí misma polémica porque, en rigor, supone la depuración de un vicio de origen, que no tiene por qué concurrir en un Decreto-ley, aunque quede sujeto a la necesidad de un ulterior pronunciamiento favorable del Congreso de los Diputados. [...] Por ello, la convalidación a que se refiere el artículo 86 es más propiamente una ratificación. El significante "convalidación" no tiene el significado que es propio de la teoría sobre la validez de los actos jurídicos; expresa que la norma, aun válidamente nacida como provisional, requiere el inmediato pronunciamiento del Congreso de los Diputados. Tras una reflexiva homologación de los contenidos materiales del Decreto-ley y de sus condiciones circunstanciales, la convalidación no hace sino consolidar su permanencia en el ordenamiento jurídico».

<sup>44</sup> En este sentido, SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional... cit.*, p. 205, trae a colación un fragmento de la STC 29/1986, de 20 de febrero, «carece de toda significación el hecho de que el Acuerdo convalidatorio del Real Decreto-ley 8/1983, adoptado por el Congreso en el plazo fijado por el art. 86.2 de la Constitución, no se publicase hasta una fecha muy posterior, pues, sin entrar ahora en el examen detenido

De este primer apartado podemos extraer varias notas. En primer lugar, que en caso de que la Cámara estuviese disuelta o hubiera expirado su mandato, corresponde a la Diputación Permanente el debate sobre la convalidación o derogación del Real Decreto-ley. En segundo lugar, el *dies a quo* del plazo de 30 días se entiende a partir del día de la publicación del Real Decreto-ley en el BOE. Asimismo, puesto que la CE prevé la convocatoria del Congreso en caso de que no estuviere reunido, es posible afirmar que el plazo se va a computar en días hábiles de acuerdo al artículo 90.1 del RC, no excluyéndose del cómputo los periodos entre sesiones<sup>45</sup>.

A continuación, podemos resumir en que consiste el procedimiento especial y sumario al que se refiere el artículo 86.2 de la CE que se regula en los distintos apartados del artículo 151 del RC:

La inclusión en el orden del día de un Decreto-ley podrá hacerse tan pronto como hubiera sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado. El debate comienza con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que han obligado a la promulgación del decreto-ley. El debate subsiguiente se realiza conforme a lo establecido para los debates de totalidad en el artículo 74.2 RC, con turnos a favor y en contra de quince minutos de duración, seguidos de la fijación de posición por los demás grupos parlamentarios en intervenciones que no excedan de diez minutos. Concluido el debate, se procede a la votación de la convalidación del decreto-ley, entendiéndose los votos afirmativos a favor de aquélla y los negativos favorables a la derogación. El acuerdo se alcanza por mayoría simple y se reduce a un sí o no sobre la totalidad del decreto-ley, sin que quepa introducir modificaciones en el mismo. A continuación, el Presidente pregunta si algún grupo parlamentario desea que el decreto-ley se tramite como proyecto de ley, en cuyo caso la solicitud se somete a decisión de la Cámara, asimismo por mayoría simple. Finalmente, el acuerdo de convalidación o derogación se publica en el Boletín Oficial del Estado.

---

de los efectos de ese retraso en la publicación, este hecho no demuestra en modo alguno un juicio o actitud positiva contraria a la apreciación de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que motivaron la adopción del Decreto-ley ni puede privar a éste de su eficacia normativa desde el momento en que se aplicó». La misma interpretación hace SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 303.

<sup>45</sup> En este sentido vid. SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 302 *in fine*.

### 3. LA TRAMITACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY EN LAS CORTES GENERALES COMO PROYECTO DE LEY POR EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA.

El artículo 86.3 de la CE establece que «Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia». En primer lugar, hay que observar que esta vez, la CE se refiere a «las Cortes» por lo que en la tramitación del Real Decreto-ley como proyecto de ley van a participar tanto el Congreso de los Diputados como el Senado. Por lo que respecta al objeto, el artículo 151.4 del RC se refiere a aquellos Decretos-leyes que hayan sido convalidados: «Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley». En cuanto a la tramitación por el procedimiento de urgencia, siguiendo con lo expuesto por ASTARLOA<sup>46</sup> «Ello se traduce, en el Congreso de Diputados, no en la disminución o especialización de trámites, sino en una reducción de los plazos a su mitad (artículo 94 de su Reglamento). En el caso del Senado hay que entender de aplicación lo dispuesto en el párrafo 3.º del artículo 90 de la Constitución, en cuya virtud, la Cámara Alta dispone de veinte días para tramitar el proyecto, en los términos desarrollados por los artículos 134 y 135 de su Reglamento. Este no establece, por lo demás, mayores especialidades, ni tan siquiera y a diferencia del Congreso, en materia de enmiendas». Asimismo, es preciso señalar que no se admiten en la tramitación como proyecto de ley de un Decreto-ley las enmiendas de totalidad de devolución. La razón en la que se funda esto último es obvia, pues el Congreso ya ha votado a favor de la tramitación del texto del Decreto-ley, es decir, la posibilidad de enmendar a la totalidad ya ha existido previamente ya que los diferentes Grupos Parlamentarios han tenido la posibilidad de expresarse en contra de la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley. Asimismo, sí que se mantiene la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios propongan sus enmiendas de texto alternativo al texto del Decreto-ley.

La futura ley que pueda surgir del proyecto de ley, no tiene los límites que se prevén para el Decreto-ley que viene a sustituir, así lo expresa el TC en el fundamento jurídico 4º de la Sentencia 111/1983: «La novación en Ley, a través del art. 86.3, revela que estamos en presencia -cuando ésta es la vía a la que se reconduce el Decreto-ley- de una forma distinta de la ordinaria, con caracteres definidos, de producción legislativa, en

---

<sup>46</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., en «Teoría...» *cit.* , p. 147.

cuyo origen con la fuerza de Ley, pero con la provisionalidad que reclama la potestad de las Cortes en materia legislativa, se sitúa un instrumento de acción inmediata, que utilizado dentro de los límites que el indicado art. 86.1 establece, pueda convertirse en Ley, ésta sin las restricciones que el Decreto-ley tiene, porque cualquiera que sea el procedimiento legislativo elegido, las Cortes despliegan la plenitud de sus facultades legislativas, dentro, claro es, del marco constitucional»<sup>47</sup>.

Por otro lado, las modificaciones que pueda presentar la futura Ley de conversión o sustitución, formal e independiente del Decreto-ley, no tienen eficacia retroactiva de forma que puedan sanar posibles vicios del Decreto-ley. Ello se debe a que el Decreto-ley y la futura Ley de conversión se deben entender como dos supuestos autónomos. Así, al Decreto-ley le sucede la Ley dando lugar a una sucesión o derogación temporal al igual que ocurre en los demás supuesto de normas con igual rango del ordenamiento jurídico. Podemos traer a colación el esquema que realiza SANTOLAYA entre el Decreto-ley y la Ley de conversión: « Ambas normas pueden tener vicios autónomos, sin que se pueda defender una comunicación necesaria entre ellas a estos efectos. Ambas normas tienen un tratamiento procesal distinto, en el sentido de que la impugnación de, Decreto-ley no conlleva necesariamente la de la Ley ni viceversa. La Ley en principio no es retroactiva, aunque, en las condiciones del artículo 9.2. C.E., pueden hacerse retroactivos algunos de sus efectos mediante una expresa remisión. No se puede hablar de ningún tipo de efecto sanatorio de la Ley sobre el Decreto-Ley, que, si no se adecuaba a los preceptos constitucionales, continuará sin hacerlo como tal Decreto-Ley a pesar de que su contenido material haya sido convertido en Ley.

#### 4. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL REAL DECRETO-LEY.

Partiendo de la base de que el Real Decreto-ley es una norma con rango de ley, es posible afirmar que es el TC el órgano que va a llevar a cabo el control de constitucionalidad de este tipo de norma en nuestro ordenamiento jurídico. Así es precisamente como lo prevén el artículo 161.1 a) de la CE y el artículo 27 de la LOTC atribuyendo al TC el papel de garantizar la supremacía de la CE y el enjuiciamiento de

---

<sup>47</sup> En este sentido, SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 310, expresa que la ley que viene a sustituir el Decreto-ley, «si mantiene la regulación de materias excluidas constitucionalmente del ámbito del Decreto-ley, la regulación no será ya inconstitucional, y si las regula *ex novo*, a través de la oportuna modificación del texto de aquél, la operación será irreprochable, con la salvedad —obvia, por otra parte—, de que si regula materias o aspectos reservados a la Ley Orgánica, habrá de aprobarse como tal con el quorum exigido por el artículo 81.2 del texto fundamental.»

las Leyes, disposiciones u otros actos impugnados declarándolos conformes o disconformes con la norma suprema del ordenamiento jurídico. Asimismo, la LOTC, en su artículo 28.2, señala de forma expresa que «el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo ochenta y uno de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley [...]», es decir, que el TC puede declarar inconstitucional aquellos Decretos-leyes que regulen una materia reservada a ley orgánica.

El propio TC, en su Sentencia 137/2003 indica el modo en el que, el mismo, debe apreciar la existencia del presupuesto que habilita un Decreto-ley, es decir, de la extraordinaria y urgente necesidad: « debe tenerse presente que para llevar a cabo nuestro examen no basta sólo con analizar las razones o motivos aducidos por el Gobierno durante la aprobación de la medida discutida, sino que "[...] es preciso valorar, en su conjunto, todos aquellos factores que aconsejan al Gobierno dictar la disposición impugnada" (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4), pues, del mismo modo que este Tribunal Constitucional puede "en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad" (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; y 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5), también puede aceptar como situación de necesidad la que haya sido reflejada durante los propios debates de convalidación, trámite en el que se efectúa el control del presupuesto habilitante del Decreto-ley por el Parlamento, aun cuando no haya sido formalmente incorporada a la exposición de motivos de la norma impugnada, sobre todo, si, como es el caso, aquélla queda cabalmente ratificada por otros datos existentes». De este pronunciamiento, por tanto, podemos afirmar que el TC, al decidir si un Decreto-ley es o no acorde con la CE, no solo valorará los motivos o razones que alega el Gobierno al aprobar un Decreto-ley, sino también las declaraciones hechas por los Grupos Parlamentarios durante el trámite de la convalidación o derogación.

ARANA<sup>48</sup> ha realizado un análisis de los distintos pronunciamientos del TC sobre la constitucionalidad de diferentes decretos-leyes que se han dado a lo largo de los años.

---

<sup>48</sup> ARANA GARCÍA, E., «Uso...», en *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, pp. 358 y 359. Con respecto a la nueva línea interpretativa del TC a partir de la STC 68/2007 el autor señala que «En esta sentencia, el Tribunal no juzgó de una manera genérica la norma, sino que entró a ponderar y valorar en profundidad cada una de las razones esgrimidas por el gobierno para la aprobación del decreto-ley impugnado. En primer lugar, el Tribunal analiza la constitucionalidad de la norma en cuestión determinando si estamos ante una situación grave, imprevisible y relevante y que, por tanto, no permita abordar la situación utilizando el procedimiento legislativo ordinario. En segundo término, para enjuiciar las circunstancias habilitantes de extraordinaria y urgente necesidad entiende el Alto Tribunal que hay que analizar las razones del preámbulo, las del debate parlamentario posterior y el expediente de elaboración

Dicho autor distingue entre una etapa en la que el TC ha seguido una línea interpretativa más condescendiente con el uso del decreto-ley y otra etapa a partir de la STC 68/2007 en la que el TC cambia a una lectura más restrictiva del régimen jurídico constitucional del decreto-ley.

El control jurisdiccional de los Decretos-leyes que tiene encomendado, como venimos comentando, el TC, si bien es un control más restringido que el control parlamentario, ya que este último tiene la potestad de derogar un Decreto-ley por cualquier motivo, incluso político o de oportunidad, es un control sumamente importante por una razón obvia, pues si el Gobierno cuenta con una mayoría suficiente en el Congreso de los Diputados, va a resultar relativamente sencillo que la Cámara citada convalide un Decreto-ley el cual no cumpla con los requisitos de dicha figura normativa, como, por ejemplo, que no se dé el presupuesto habilitante o que incurra en vicios de competencia o de procedimiento. Por tanto, el control jurisdiccional puede llegar a ser incluso más efectivo que el parlamentario aunque el TC solo pueda declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley en supuestos de incompetencia, falta del presupuesto habilitante o afectación a materias excluidas por la CE.

El objeto del posible recurso de inconstitucionalidad es el texto del Decreto-ley y dicha impugnación va a ser posible *a priori* o *a posteriori* de que el Congreso de los Diputados haya debatido y votado su convalidación siendo posteriormente publicado en el BOE. A este respecto podemos imaginarnos hasta tres situaciones posibles<sup>49</sup>. Una primera situación podría ser que, una vez interpuesto el recurso frente al Decreto-ley antes de que el Congreso se haya pronunciado, el TC declare la inconstitucionalidad del Decreto-ley antes de dicho pronunciamiento. En este caso, si la sentencia se refiriese a la totalidad del texto, el Congreso quedaría vinculado a la decisión del TC, quedando imposibilitada la convalidación del Decreto-ley, todo ello conforme al art. 164.1 de la CE<sup>50</sup>. Una segunda situación se daría en caso de que se impugne un Decreto-ley antes del pronunciamiento del Congreso de los Diputados y se dé la convalidación del Decreto-ley

---

del decreto-ley. Por último, en tercer lugar, el análisis de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad no se debe referir a la norma en general y en abstracto, sino a cada contenido material regulado».

<sup>49</sup> Vid. SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 316.

<sup>50</sup> El art. 164.1 de la CE establece que « Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos», en este caso habría que englobar al Congreso de los Diputados en la expresión «todos».

por dicha Cámara con anterioridad al fallo del TC. En este supuesto, el procedimiento en la Cámara legislativa deberá continuar su tramitación hasta el final sin afectar para nada al contenido de la sentencia. Por último, una tercera situación se daría en caso de que se recurra un Decreto-ley antes de su debate en el Congreso de los Diputados y posteriormente, en el debate, dicha Cámara lo derogue o directamente se deje pasar el plazo de 30 días sin pronunciarse. En este supuesto, el TC deberá, mediante auto, declarar terminado el procedimiento por desaparecer el objeto del proceso.

## 5. LOS DECRETOS-LEYES «ÓMNIBUS».

Los decretos-leyes ómnibus o de contenido heterogéneo o transversal son, al igual que las leyes ómnibus, normas con rango de ley que recogen en sus textos una infinidad de materias que, a menudo, no tienen relación entre sí. Esta técnica legislativa ha venido siendo aceptada por los tribunales<sup>51</sup> y en este apartado se tratará de exponer de forma breve cual ha sido la doctrina del TC con respecto a la admisibilidad de los decretos-leyes de contenido heterogéneo, así como cuál es la opinión de la doctrina jurídica con respecto a este tema.

Es posible afirmar que el TC ha venido aceptando la constitucionalidad de los decretos-leyes ómnibus. Un ejemplo de ello se refleja en la STC 199/2015, de 24 de septiembre, en la que el TC se pronuncia sobre la constitucionalidad del Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El máximo intérprete de la CE, en el FJ 5º de la sentencia citada, expresa que «Habiendo entendido que no parece existir un óbice constitucional directo a la existencia de decretos-leyes transversales, porque no puede deducirse del art. 86.1 CE más límite material que el que aparece expresamente contenido en el precepto, no parece que pueda exigirse a este tipo de decretos leyes un límite formal específico, basado en la existencia de un presupuesto habilitante común a todas las medidas en él contenidas». En esta sentencia el TC no aprecia ningún inconveniente u obstáculo para aplicar la doctrina jurisprudencial ya sentada sobre las leyes ómnibus<sup>52</sup>. Por otro lado, si

---

<sup>51</sup> Vid. la doctrina sentada del TC en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre y 132/2013, de 5 de junio, en las cuales el TC se pronuncia sobre las denominadas leyes de acompañamiento.

<sup>52</sup> En palabras del TC «Pues bien, vista la doctrina expuesta, este Tribunal no encuentra objeción alguna para aplicarla a la hora de resolver la impugnación de un «decreto-ley ómnibus», partiendo, como hacíamos en aquellos pronunciamientos, del reconocimiento de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el art. 86 CE, hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en

echamos un vistazo a la doctrina, autores como ARAGÓN<sup>53</sup> se sitúan en total desacuerdo con la jurisprudencia del TC sobre el asunto aquí tratado. Más concretamente, dicho autor aporta una doble razón por la cual no es posible situar en un mismo plano las leyes ómnibus y los decretos-leyes ómnibus utilizando dicha premisa para argumentar a favor de la constitucionalidad de los segundos, tal y como hace el TC. En palabras de dicho autor «ni el Gobierno está, a la hora de emanar estas normas con fuerza de ley, en la misma posición de plena capacidad que las Cortes Generales, ni la votación de totalidad en el Congreso sobre los decretos-leyes puede equipararse al procedimiento legislativo parlamentario, bicameral y con posibilidad de introducir enmiendas y debatir sobre ellas».

## 6. EL DECRETO-LEY SINGULAR.

Por todos es sabido que una norma con rango de ley tiene como características fundamentales la generalidad y la abstracción, es decir, no remite a casos particulares. Es decir, se refieren a situaciones indeterminadas, hecho que es aceptado por el conjunto de la población al emanar dichos tipos de normas del Parlamento, depositario de la soberanía nacional. Tal y como expresa ARANA<sup>54</sup> «Esta garantía en el origen y naturaleza justifica el blindaje de la norma frente a posibles impugnaciones, admitiéndose que sólo sea el Tribunal Constitucional el ente con capacidad para anular una norma con rango de ley». En el momento en el que una norma con rango de ley se refiera a situaciones concretas y particulares se estaría entrando en conflicto con el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la CE, pues como se ha dicho anteriormente, solo el TC tiene la capacidad de pronunciarse sobre la legalidad, o más bien la constitucionalidad, de dicho tipo de normas. Por tanto, en el caso de los decretos-ley singulares se da una situación altamente criticada por la doctrina jurídica, pues además de que dicho tipo de normas no emanan del Parlamento sino del ejecutivo, se van a ver afectados derechos de particulares sin la garantía del control del poder judicial.

A continuación, se va a proceder a analizar someramente la doctrina del TC con respecto a este tipo de decretos-ley. En primer lugar, hay que hacer referencia al famoso

---

relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4]

<sup>53</sup> ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 112. Este autor opina que «[...] si la situación de urgencia requiriese la adopción de medidas sobre varias materias, cada una de ellas debiera ser objeto de decretos-leyes separados, con la única excepción de los casos en los que la regulación de la materia exija, necesariamente, para la cabal intelección de dicha regulación, la modificación de otras con las que esté indudablemente conectada».

<sup>54</sup> ARANA GARCÍA, E., «Uso...», en *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, p. 348.



caso RUMASA, STC 111/1983, de 2 de diciembre. En dicha sentencia el TC acaba fallando a favor de la posibilidad de que se de la expropiación singular a través de un decreto-ley argumentando que el art. 86.1 de la CE lo que impide es que un decreto-ley afecte a la regulación general de un derecho, pero no a un derecho en caso concreto. Más adelante, en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, más concretamente en el FJ 11º de dicha sentencia, el TC expresa que la ley singular es una figura legislativa aceptable siempre y cuando se salvaguarden los principios de igualdad y seguridad jurídica, en supuestos de extraordinaria trascendencia y complejidad y siempre que se den determinadas circunstancias. De esta forma, si en dichos supuestos es posible que se de una ley singular con mayor razón se puede dar un decreto-ley singular al darse dicho tipo de norma precisamente en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad<sup>55</sup>.

Años más tarde, a partir de la STC 48/2005, de 3 de marzo, la doctrina del TC se convierte más restrictiva a la hora de apreciar la constitucionalidad de las leyes singulares y, por tanto, también de los decretos-leyes singulares. Esta doctrina gira entorno al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la CE, pues se viene afirmando lo dicho sobre la tutela judicial efectiva al principio de este apartado. Finalmente, en la STC 129/2013, el máximo intérprete de la CE declara la inconstitucionalidad de las leyes singulares. En el FJ 6º de dicho fallo se expresa que «Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación. A diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en su defensa, en este tipo de leyes dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de

---

<sup>55</sup> En palabras del TC en la STC 166/1986 « En su consecuencia, de la misma forma que el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa que, a título excepcional, le concede el art. 86.1 de la Constitución para supuestos de «extraordinaria y urgente necesidad» debe utilizarse tan sólo cuando tales supuestos requieren una prontitud de respuesta que no puede dar el poder legislativo de las Cortes, la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular».

De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa.

inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional»<sup>56</sup>. De esta forma, es posible afirmar que los decretos-leyes autoaplicativos que se refieran a actividades administrativas las cuales sirvan para la aplicación de una norma a un caso concreto serán, de acuerdo con el TC, inconstitucionales. En palabras de ARAGÓN<sup>57</sup> con respecto al tema aquí tratado «lo que no puede hacer la ley no puede hacerlo el decreto-ley».

---

<sup>56</sup> Así, continua el TC señalando que « A esta cuestión se refirió de manera puramente incidental la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, en la medida en que estaba resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad que el Juez había decidido plantear ante el Tribunal Constitucional. Después, este Tribunal ha acuñado una doctrina de acuerdo con la cual suscitar la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial, el cual, por el mero hecho de no plantearla y de aplicar la ley que no estima inconstitucional, no lesiona, en principio, derecho fundamental alguno; de ahí que no sea posible, mediante la alegación del art. 24 CE, el control de la decisión adoptada por el Juez de no ejercer la facultad que le atribuye el art. 163 CE (por todas, STC 119/1998, de 4 de junio, FJ 6). Debemos por ello concluir que el art. 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable».

<sup>57</sup> ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 120. Señala además que «esta reciente doctrina del Tribunal Constitucional, basada en el art. 24 CE, refuerza la tesis [...] acerca de la ilicitud de utilizar el decreto-ley en los casos en que la medida a adoptar puede ser tomada perfectamente en el ejercicio de la potestad reglamentaria».

## IV. PERSPECTIVA GENERAL DEL DECRETO-LEY AUTONÓMICO.

El Decreto-ley autonómico es una figura normativa que no se recoge en el ordenamiento jurídico español en los EEAA hasta el año 2006. Su primera aparición en un EA se dio con la LO 1/2006, de reforma de la LO 5/1982 de EA de la Comunidad Valenciana. A día de hoy, la figura del decreto-ley autonómico se recoge en nueve CCAA, a saber, Aragón, Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Baleares, Extremadura, Navarra y Murcia. La Región de Murcia es la última CA que ha recogido esta figura legislativa en su EA en el año 2014. Como podemos ver, desde el año 2007, diversas CCAA han ido recogiendo la figura del decreto-ley autonómico y lo han hecho sin apartarse de la línea literal que adopta la CE con respecto al Real Decreto-ley<sup>58</sup>. Ahora bien, como es sabido, la CE no recoge expresamente la posibilidad de que las diversas CCAA recojan la figura del decreto-ley en el ámbito de sus respectivos territorios. Aun así, autores como BOIX<sup>59</sup> han venido criticando, como, a pesar de las dudas de constitucionalidad de dichas figuras normativas, apenas se ha suscitado debate ni en la doctrina jurídica ni tan siquiera en el propio TC al analizar dicho tribunal el EA valenciano o el catalán.

Una vez introducido el decreto-ley autonómico, es posible realizar un análisis del uso que se le ha dado a dicha figura normativa por los distintos gobiernos autonómicos. Si bien, en un principio, parece lógico pensar que el uso de dicho tipo de norma iba a ser escaso, teniendo en cuenta que hasta el año 2007 las CCAA han ido haciendo frente a los diversos problemas que han ido surgiendo legislando de la forma clásica, es decir, a través

---

<sup>58</sup> Así lo señala BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad...» *cit.*, p. 131 «[...] ha de señalarse que en la formulación recogida en los respectivos Estatutos de Autonomía para establecer la posibilidad de acudir a la figura, destaca sobremanera, como es habitual en nuestro Derecho público, el mimetismo con las fórmulas estatales [...] En este sentido, es llamativa la enorme similitud que en cuestiones como la definición del presupuesto habilitante, las materias que no pueden ser tramitadas por Decreto-ley o la tramitación parlamentaria posterior, reflejan los diferentes Estatutos de Autonomía».

<sup>59</sup> BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad...» *cit.*, p. 127 y p. 132: «Resulta ciertamente significativo el escaso debate que, a pesar de la evidente y generalizada insatisfacción respecto del uso dado por el Gobierno del Estado al Decreto-ley, ha generado la inclusión de esta figura en toda esta serie de Estatutos de Autonomía [...]. Como resume certeramente T. Sevilla Merino, el Decreto-ley ha sido introducido en nuestro ordenamiento autonómico sin apenas debate ni discusión». Por lo que respecta al TC BOIX señala que «No sólo doctrinalmente, sino que el silencio se extiende al Tribunal Constitucional, que en sus Sentencias 247/2007 sobre el Estatuto valenciano o 31/2010 sobre el Estatuto catalán, por mencionar dos de las más significativas que han afectado a los nuevos textos estatutarios [...] no ha analizado siquiera la cuestión de la legislación de emergencia. Siendo cierto que no fue cuestionado por ello, resulta también evidente que nada de inconstitucional ha de encontrar ahí nuestro órgano de control de la constitucionalidad, que no se ha considerado al respecto concernido».

de los Parlamentos autonómicos, sin poder acudir al decreto-ley al no estar recogida dicha figura en el correspondiente EA, es más, a día de hoy la mayoría de CCAA siguen adelante sin la necesidad de dicha figura, nos encontramos en un panorama en el que año tras año aumenta el uso del decreto-ley por parte de los gobiernos autonómicos. Más concretamente, si acudimos al BOE<sup>60</sup>, podemos apreciar la evolución de la utilización del decreto-ley: en 2007 se aprobaron cuatro, en 2008 seis, en 2009 trece, en 2010 veinte, en 2011 veinte, en 2012 treinta y siete, en 2013 treinta y seis, en 2014 treinta y nueve, en 2015 treinta y cinco, en 2016 treinta, en 2017 veintiséis y en 2018 hasta el mes de mayo incluido llevamos un total de nueve. Por tanto, desde el año 2007 se han publicado un total de 275 decretos-leyes dictados por los gobiernos autonómicos. Esta evolución nos indica el total de decretos-ley aprobados cada año, pero lo que hay que señalar es que, por un lado, existen CCAA que el uso que hacen de esta figura es mínimo y, por otro lado, otras CCAA que cada vez hacen un uso mayor y que la tendencia *in crescendo* no parece que vaya a terminar. Así, desde el año 2007, el total de decretos-leyes aprobados en las distintas CCAA en un orden decreciente es el siguiente: Andalucía 62, Cataluña 51, Comunidad Valenciana 47, Baleares 44, Aragón 27, Castilla y León 14, Murcia 13, Extremadura 9 y Navarra 8.

Asimismo, otra interesante situación que podemos analizar es el contraste de algunas CCAA entre el número de leyes aprobadas de la forma ordinaria, es decir, a través del Parlamento autonómico y el número de normas con rango de ley aprobadas por los gobiernos autonómicos usando la figura del decreto-ley. Vamos a observar cómo, definitivamente, existen CCAA donde el número de decretos-leyes resulta alarmante si se relacionan con el número de leyes aprobadas por el cauce ordinario mientras que existen otras que llevan a cabo un uso más comedido<sup>61</sup>.

Empezando por Andalucía, donde el decreto-ley aparece en el año 2008, tenemos que en dicho año se dan 2 decretos-leyes frente a 3 leyes; en 2009 3 decretos-leyes frente a 5 leyes; en 2010 7 decretos-leyes y 12 leyes; en 2011 3 decretos-leyes y 18 leyes; en 2012 5 decretos-leyes y 5 leyes; en 2013 10 decretos-leyes y 7 leyes; en 2014 17 decretos-leyes y 6 leyes; en 2015 5 decretos-leyes y 3 leyes; en 2016 6 decretos-leyes y 10 leyes; en 2017 3 decretos-leyes y 8 leyes; y finalmente en 2018, incluido el mes de mayo, 1

---

<sup>60</sup> <https://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>

<sup>61</sup> El análisis se ha realizado con los datos recopilados en la página web del BOE citada anteriormente.

decreto-ley frente a 12 leyes. En total, tenemos 62 decretos-leyes y 89 leyes, es decir, un porcentaje del 41% de decretos-leyes y un 59% de leyes.

En Cataluña donde el decreto-ley aparece en el año 2007, tenemos que en dicho año se da 1 decreto-ley frente a 18 leyes; en 2008 1 decreto-ley frente a 18 leyes; en 2009 1 decreto-ley y 26 leyes; en 2010 5 decretos-leyes y 35 leyes; en 2011 4 decretos-leyes y 11 leyes; en 2012 8 decretos-leyes y 10 leyes; en 2013 6 decretos-leyes y 1 ley; en 2014 9 decretos-leyes y 21 leyes; en 2015 4 decretos-leyes y 25 leyes; en 2016 6 decretos-leyes y 5 leyes; en 2017 6 decretos-leyes y 21 leyes; y en 2018, incluido el mes de mayo, no ha habido ningún decreto-ley frente a 2 leyes. Tenemos un total de 51 decretos-leyes frente a 193 leyes, es decir, un 20,9% de decretos-leyes y un 79,1% de leyes.

En la Comunidad Valenciana donde el decreto-ley aparece en el año 2008, tenemos que en dicho año se dicta 1 decreto-ley frente a 17 leyes; en 2009 1 decreto-ley frente a 13 leyes; en 2010 4 decretos-leyes y 18 leyes; en 2011 2 decretos-leyes y 10 leyes; en 2012 7 decretos-leyes y 11 leyes; en 2013 6 decretos-leyes y 6 leyes; en 2014 2 decretos-leyes y 10 leyes; en 2015 7 decretos-leyes y 12 leyes; en 2016 7 decretos-leyes y 14 leyes; en 2017 8 decretos-leyes y 22 leyes; y en 2018, incluido el mes de mayo, 2 decretos-leyes frente a 34 leyes. Tenemos un total de 47 decretos-leyes frente a un total de 167 leyes, es decir, un 22% de decretos-leyes frente a 78% de leyes.

En las Islas Baleares donde el decreto-ley aparece en el año 2007, tenemos que en dicho año se da 1 decreto-ley frente a 6 leyes; en 2008 1 decreto-ley y 9 leyes; en 2009 5 decretos-leyes frente a 9 leyes; en 2010 1 decreto-ley y 16 leyes; en 2011 7 decretos-leyes y 9 leyes; en 2012 12 decretos-leyes y 16 leyes; en 2013 6 decretos-leyes y 10 leyes; en 2014 3 decretos-leyes y 14 leyes; en 2015 2 decretos-leyes y 12 leyes; en 2016 2 decretos-leyes y 18 leyes; en 2017 3 decretos-leyes y 13 leyes; y en 2018, incluido el mes de mayo, 1 decreto-ley frente a 2 leyes. El total es de 44 decretos-leyes frente a 134 leyes, es decir, un 24,7% de decretos-leyes y un 75,3% de leyes.

En Aragón donde el decreto-ley aparece en el año 2007, tenemos que en dicho año se dan 2 decretos-leyes frente a 9 leyes; en 2008 1 decreto-ley y 11 leyes; en 2009 2 decretos-leyes frente a 13 leyes; en 2010 1 decreto-ley y 12 leyes; en 2011 2 decretos-leyes y 10 leyes; en 2012 3 decretos-leyes y 10 leyes; en 2013 2 decretos-leyes y 10 leyes; en 2014 1 decreto-ley y 14 leyes; en 2015 4 decretos-leyes y 10 leyes; en 2016 2 decretos-leyes y 12 leyes; en 2017 5 decretos-leyes y 10 leyes; en 2018 incluido el mes de mayo, 2

decretos-leyes y 5 leyes. Por tanto, el total de decretos-leyes es de 27 frente a un total de 126 leyes, es decir, un porcentaje del 17,65% de decretos-leyes frente a un 82,35% de leyes.

En Castilla y León donde el decreto-ley aparece en el año 2009, tenemos que en dicho año se dan 2 decretos-leyes frente a 11 leyes; en 2010 2 decretos-leyes y 20 leyes; en 2011 1 decreto-ley y 6 leyes; en 2012 2 decretos-leyes y 10 leyes; en 2013 2 decretos-leyes y 12 leyes; en 2014 2 decretos-leyes y 11 leyes; en 2015 no se dictó ningún decreto-ley frente a 8 leyes; en 2016 2 decretos-leyes y 5 leyes; en 2017 no se dictó ningún decreto-ley frente a 8 leyes; y en 2018, incluido el mes de mayo, 1 decreto-ley frente a 1 ley. Así, tenemos un total de 14 decretos-leyes frente a un total de 92 leyes, es decir, un porcentaje del 13,20% frente a un 86,8% de leyes.

En la región de Murcia donde el decreto-ley aparece en el año 2014, tenemos que en dicho año se dan 4 decretos-leyes frente a 13 leyes; en 2015 4 decretos-leyes frente a 20 leyes; en 2016 3 decretos-leyes y 16 leyes; en 2017 2 decretos-leyes y 7 leyes; y en 2018, incluido el mes de mayo, no se ha dictado aun ningún decreto-ley frente a 5 leyes. Por tanto, un total de 13 decretos-leyes frente a un total de 61 leyes, es decir, un porcentaje de 17,57% de decretos-leyes frente a un porcentaje de 82,43 leyes.

En Extremadura donde el decreto-ley aparece en el año 2011, tenemos que en dicho año se da 1 decreto-ley frente a 9 leyes; en 2012 3 decretos-leyes frente a 4 leyes; en 2013 no se dicta ningún decreto-ley frente a 8 leyes; en 2014 4 decretos-leyes y 13 leyes; en 2015 no se dictó ningún decreto-ley frente a 19 leyes; en 2016 1 decreto-ley y 10 leyes; en 2017 no se dictó ningún decreto-ley frente a 7 leyes; y en 2018, incluido el mes de mayo, no se ha dictado ningún decreto-ley frente a 5 leyes. Tenemos un total de 9 decretos-leyes y un total de 75 leyes, es decir, un porcentaje de 10,7% de decretos-leyes y un 89,3% de leyes.

En la Comunidad Foral de Navarra, donde el decreto-ley aparece en el año 2011, tenemos que en dicho año se da 1 decreto-ley frente a 21 leyes forales; en 2012 2 decretos-leyes frente a 29 leyes forales; en 2013 1 decreto-ley y 40 leyes forales; en 2014 2 decretos-leyes y 30 leyes forales; en 2015 2 decretos-leyes y 25 leyes forales; en 2016 no se dictó ningún decreto-ley frente a 29 leyes forales; en 2017 tampoco se dictó ningún decreto-ley frente a 20 leyes forales y en 2018, incluido el mes de mayo, todavía no se ha dictado ningún decreto-ley frente a 9 leyes forales. Por tanto, un total de 8 decretos-leyes

y un total de 203 leyes forales, es decir, un porcentaje del 3,94% de decretos-leyes frente a un 96,06% de leyes forales.

Una vez esclarecidos los datos, podemos extraer varias conclusiones en cuanto al uso del decreto-ley por los gobiernos autonómicos. En primer lugar, si tenemos en cuenta la producción legislativa de las nueve CCAA anteriormente citadas, desde que los respectivos EEAA han recogido en sus articulados la figura del decreto-ley autonómico hasta el día 31/05/2018, se han dictado un total de 275 decretos-leyes frente a un total de 1.140 leyes por el cauce ordinario de los Parlamentos autonómicos, es decir, alrededor de un 20% de decretos leyes frente a un 80% de leyes. Asimismo, la proporción entre decretos-leyes y leyes ordinarias aumentaría si no tenemos en cuenta la Región Foral de Navarra, única CCAA no hace un uso abusivo de la legislación gubernamental. En segundo lugar, podemos afirmar que Andalucía está haciendo un uso amplísimo del decreto-ley; que las CCAA de Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares están haciendo un uso bastante amplio del decreto-ley llegando a dictar de cada 2 decretos-leyes de cada 10 leyes; que Aragón y la Región de Murcia está haciendo un uso elevado del decreto-ley; que la Región de Murcia y Extremadura están haciendo un uso algo menor que las anteriores; y, en último lugar, como decíamos anteriormente, la Comunidad Foral de Navarra está haciendo un uso mínimo del decreto-ley.

Por otro lado, si echamos un vistazo a la doctrina española anterior a la inclusión de la figura del decreto-ley en algunas CCAA, podemos afirmar que para la mayoría de dicha doctrina el único escollo por el cual el decreto-ley autonómico no se ha aceptado, es su no inclusión en los distintos EEAA. Por poner unos ejemplos, ASTARLOA<sup>62</sup> señala que «El silencio estatutario, por lo demás consciente, impide derogar el orden normal de competencias y lleva a sostener la imposibilidad actual del Decreto-ley autonómico que, en defecto de habilitación estatutaria y carente de toda limitación no puede fundamentarse en puras situaciones de hecho o en leyes autonómicas de plenos poderes». Asimismo, SANTOLAYA<sup>63</sup> indica que «Tal es también la postura mayoritariamente defendida en España: los Decretos-Leyes, o están previstos en los estatutos o sencillamente no pueden existir». El mismo continúa citando a Muñoz Machado «es inexcusable que el reconocimiento de la facultad de dictar Decretos-Leyes esté recogida expresamente en el Estatuto, porque supone una alteración del orden de competencias que no puede

---

<sup>62</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., en «Teoría...» *cit.*, pp. 127-128.

<sup>63</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen... cit.*, p. 93

permitirse por la vía puramente fáctica ni en base a autorizaciones contenidas en Leyes de desarrollo del Estatuto». Por último, SALAS<sup>64</sup>, señala que «Lo que, de todos modos, creo absolutamente necesario es que la atribución al Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma para dictar Decretos-leyes [...] *se prevea, expresamente, en el respectivo Estatuto*. Si esta habilitación no figura en el Estatuto, debe negarse rotundamente la existencia de tal competencia, pues lo que en un sistema constitucional como el español se negaría al Gobierno del Estado de no haber una explícita habilitación a su favor, debe negarse, igualmente, a las Comunidades Autónomas [...]». Una vez superado el escollo de la no inclusión a partir de 2006, la doctrina mayoritaria aporta distintos argumentos que recoge de forma sintética BOIX<sup>65</sup> por los cuales la figura del decreto-ley autonómico no es inconstitucional. Asimismo, otros autores como TUR<sup>66</sup> responden a una de las principales críticas u objeciones a la aceptación, o más bien, necesidad, de la figura del decreto-ley autonómico consistente en la siguiente cuestión: si hasta el año 2006 las CCAA han podido salir adelante legislando únicamente a través de sus respectivas cámaras legislativas, ¿Por qué ahora es necesaria dicha figura normativa?<sup>67</sup> Esta crítica, como vemos, es más una cuestión de oportunidad y no de inconstitucionalidad del decreto-ley autonómico y la respuesta que se da es, en suma, la siguiente: si bien al principio las CCAA no han necesitado de este tipo de figuras

---

<sup>64</sup> SALAS, J., «Los Decretos-leyes...», *cit.*, p. 320

<sup>65</sup> Vid. BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad...» *cit.*, pp. 135-136. Entre otros señala los siguientes tres argumentos « 1º La Constitución no apoya explícitamente esta opción pero tampoco la prohíbe; 2º Según la literalidad del artículo 153 a) CE referido a la estructura organizativa autonómica básica y los arts. 161.1 a) y 163 CE en materia de control de constitucionalidad de las acciones de los poderes públicos por parte del Tribunal Constitucional, la labor del mismo se extiende no sólo a las leyes sino también a las «disposiciones normativas con fuerza de ley» de las Comunidades Autónomas; 3º En algunas ocasiones, incluso, se ha llegado a afirmar que la propia amplitud con la que la Constitución consagra el principio dispositivo en materia de organización de las Comunidades Autónomas permitiría una concreta estructura de división de poderes en el seno de las mismas totalmente diferente a la prevista para el Estado, lo que por ejemplo podría incluso llegar a no excluir la posibilidad de una capacidad legislativa ordinaria por parte de los Gobiernos autonómicos ».

<sup>66</sup> TUR AUSINA, R., « A propósito de los decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», en *Corts (Anuario de Derecho parlamentario)*, n.º 7, 1999, p. 297 comentando de la figura del decreto-ley autonómico señala que «Ciertamente, la propia evolución de este sistema ha podido demostrar ampliamente [...], que el incremento de las competencias autonómicas ha de llevar aparejado un aumento del autogobierno, de la capacidad de reacción de las instituciones territoriales y en definitiva de la función de *indirizzio político* que corresponde en su esencia y en su conjunto a los Consejos de Gobierno autonómicos y su Presidente».

<sup>67</sup> HERRÁIZ SERRANO, O., «Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas comunidades» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 25, 2011, p. 108. En este sentido, Herráiz, hablando sobre el decreto-ley autonómico expresa que «No en vano, las Comunidades que lo han incorporado pudieron desarrollar sus políticas sin disponer de esta herramienta durante más de dos décadas y así siguen haciéndolo aquellas que no han reformado sus Estatutos en el último lustro, habiendo podido afrontar, al menos con la misma eficacia, coyunturas tan problemáticas como la crisis en que nos encontramos sumidos, para cuya superación se ha pretendido hacer ver que el decreto-ley habría sido la solución taumatúrgica».



normativas, con el paso del tiempo, las CCAA han ido asumiendo más y más competencias dando pie a que figuran como el decreto-ley hoy en día sean necesarias. Ahora bien, en contra de estas posturas podemos citar a HERRÁIZ<sup>68</sup> con un argumento más que aceptable « Si, en el caso del Estado, “no hay razones para justificar que, de instrumento de urgencia, se transforme en un instituto dinámico y expansivo más allá de las previsiones constitucionales, ni para propiciar que la labor parlamentaria quede por ese cauce reducida a la mera revisión de la ley”, todavía menos en el caso de las Comunidades Autónomas, donde no existe prácticamente ninguna situación extraordinaria a la que no pueda hacerse frente, en realidad, por medio de una ley de lectura única o tramitada por el procedimiento de urgencia».

---

<sup>68</sup> HERRÁIZ SERRANO, O., «Teoría... *cit.*, p. 156

## **V. EL POSIBLE USO ABUSIVO DE LA FIGURA DEL REAL DECRETO-LEY EN LAS ÚLTIMAS LEGISLATURAS Y SUS CONSECUENCIAS.**

Antes de pasar a un análisis del uso y abuso por el Gobierno estatal de la figura del decreto-ley, así como a sus posibles causas, podemos advertir tres posibles peligros que son consecuencia del uso excesivo de dicha figura normativa. El primero de ellos sería la ruptura de un principio clásico como la división de poderes; un segundo peligro estaría relacionado con los derechos y garantías de los ciudadanos que pueden verse en juego; y en tercer lugar, tenemos los peligros relacionados con los síntomas que pueden surgir de forma directa o indirecta del uso de dicha figura normativa. Más adelante, analizaremos con más detalle todo este tipo de consecuencias.

### **1. ANÁLISIS DEL USO DEL REAL DECRETO-LEY.**

Primeramente, se va a proceder a realizar un análisis exhaustivo del número de decretos-leyes dictados por los Gobiernos estatales desde la aprobación de la CE. Por tanto, se partirá del año 1979 y la herramienta utilizada para realizar dicho análisis va a ser el propio BOE y la página web del Congreso de los Diputados<sup>69</sup>. Asimismo, se hará una comparación del número de decretos-leyes con el número de leyes ordinarias y orgánicas aprobadas con el fin de comparar el uso de la figura normativa estudiada en este trabajo con las demás normas con rango de ley emanadas por procedimientos legislativos ordinarios.

En 1979 se aprobaron 22 decretos-leyes, 45 leyes ordinarias y 4 leyes orgánicas; en 1980, 16 decretos-leyes, 83 leyes ordinarias y 13 leyes orgánicas; en 1981 19 decretos-leyes, 50 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas; en 1982 26 decretos-leyes, 53 leyes ordinarias y 13 leyes orgánicas; en 1983 9 decretos-leyes, 46 leyes ordinarias y 14 leyes orgánicas; en 1984 15 decretos-leyes, 53 leyes ordinarias y 10 leyes orgánicas; en 1985 8 decretos-leyes, 51 leyes ordinarias y 14 leyes orgánicas; en 1986 3 decretos-leyes, 25 leyes ordinarias y 4 leyes orgánicas; en 1987 7 decretos-leyes, 34 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas; en 1988 7 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas; en 1989 7 decretos-leyes, 20 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas; en 1990 6 decretos-leyes, 31 leyes ordinarias y 1 ley orgánica; en 1991 5 decretos-leyes, 31 leyes ordinarias y 13 leyes orgánicas; en 1992 6 decretos-leyes, 39 leyes ordinarias y 10 leyes orgánicas; en

---

<sup>69</sup> [http://www.congreso.es/est\\_leyes1979-2015/](http://www.congreso.es/est_leyes1979-2015/)

1993 22 decretos-leyes, 23 leyes ordinarias y ninguna ley orgánica; en 1994 13 decretos-leyes, 43 leyes ordinarias y 20 leyes orgánicas; en 1995 12 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 16 leyes orgánicas; en 1996 17 decretos-leyes, 14 leyes ordinarias y 5 leyes orgánicas; en 1997 29 decretos-leyes, 66 leyes ordinarias y 6 leyes orgánicas; en 1998 20 decretos-leyes, 50 leyes ordinarias y 11 leyes orgánicas; en 1999 22 decretos-leyes, 55 leyes ordinarias y 15 leyes orgánicas; en 2000 10 decretos-leyes, 14 leyes ordinarias y 9 leyes orgánicas; en 2001 16 decretos-leyes, 26 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas; en 2002 10 decretos-leyes, 53 leyes ordinarias y 10 leyes orgánicas; en 2003 7 decretos-leyes, 62 leyes ordinarias y 20 leyes orgánicas; en 2004 11 decretos-leyes, 4 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas; en 2005 16 decretos-leyes, 30 leyes ordinarias y 6 leyes orgánicas; en 2006 13 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas; en 2007 11 decretos-leyes, 56 leyes ordinarias y 16 leyes orgánicas; en 2008 10 decretos-leyes, 4 leyes ordinarias y 2 leyes orgánicas; en 2009 14 decretos-leyes, 29 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas; en 2010 14 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 9 leyes orgánicas; en 2011 20 decretos-leyes, 38 leyes ordinarias y 12 leyes orgánicas; en 2012 29 decretos-leyes, 17 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas; en 2013 17 decretos-leyes, 27 leyes ordinarias y 9 leyes orgánicas; en 2014 17 decretos-leyes, 36 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas; en 2015 12 decretos-leyes, 48 leyes ordinarias y 16 leyes orgánicas; en 2016 7 decretos-leyes, ninguna ley ordinaria y 2 leyes orgánicas; en 2017 21 decretos-leyes, 12 leyes ordinarias y 1 ley orgánica; en 2018, hasta el mes de mayo, 5 decretos-leyes, 1 ley ordinaria y ninguna ley orgánica.

Por tanto, desde el año 1979 tenemos que se han aprobado un total de 1446 leyes ordinarias, un total de 343 leyes orgánicas y un total de 549 decretos-leyes. Es decir, redondeando, los decretos-leyes alcanzan hasta un 23,5% de toda la legislación parlamentaria, incluyendo la orgánica<sup>70</sup>. Excluyendo esta última, alcanzaría un porcentaje del 27,5%, es decir, casi 3 de cada 10 normas publicadas son decretos-leyes, porcentaje alto si tenemos en cuenta que se trata de un tipo de norma que se debe dar únicamente en

---

<sup>70</sup> A este respecto, para autores como MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-ley (Un análisis empírico)», en *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 174, 2015, p.25, un porcentaje de alrededor del 25% es un número muy alto teniendo en cuenta el origen de este tipo de figura legislativa. Dicho autor expresa que «[...] que alrededor del 25% de todas las normas legales son Decretos-Leyes. En mi opinión, es una cifra muy elevada en un ámbito que es crucial en las relaciones de los órganos constitucionales por cuanto si la soberanía reside en el pueblo es en el Parlamento donde debe residenciarse la potestad de dictar normas que se imponen coactivamente a los ciudadanos y afectan a su libertad y a su vida cotidiana. De manera que todo lo que suponga una excepción a esa regla general y salvo que haya una delegación expresa, como sucede en los Decretos legislativos, debe interpretarse de manera excepcional y restrictiva».

caso de «extraordinaria y urgente necesidad». Ahora bien, si tomamos en cuenta desde el año en el que comenzó la crisis, año 2008, vemos como se dispara aún más el porcentaje de decretos-leyes. Así, desde el año 2008 tenemos un total de 165 decretos-leyes, 256 leyes ordinarias y 70 leyes orgánicas, es decir, un porcentaje de 33,6% de decretos-leyes, un 52,13% de leyes ordinarias y un 14,25% de leyes orgánicas. Otra vez, si quitamos la legislación orgánica, nos queda un porcentaje de 60,8% de leyes ordinarias frente a un 39,2% de decretos-leyes, es decir, alrededor de cada 10 normas con rango de ley aprobadas, 4 son decretos-leyes. Por último, si contamos únicamente con los datos de estas dos últimas legislaturas, es decir, desde la sesión de apertura de la X legislatura que tiene fecha de 27/12/2011, tenemos un total de 141 leyes ordinarias, 44 leyes orgánicas y 108 decretos-leyes, es decir, un 48,12% de leyes ordinarias, un 15,1% de leyes orgánicas y un 36,87% de decretos-leyes que, quitando otra vez la legislación orgánica, se nos queda en un 56,62% de leyes ordinarias frente a un 43,38% de decretos-leyes, es decir, de cada 10 normas con rango de ley aprobadas, más de 4 son decretos-leyes. Viendo ahora todas estas cifras, una de las principales cuestiones que se nos puede venir a la mente es ¿de verdad este uso de la figura del decreto-ley es el que el artículo 86 de la CE prevé? La pregunta se contesta por sí sola. Asimismo, el argumento de que el aumento del uso del decreto-ley se debe a la situación de crisis económica queda casi sin fundamento de la mano de autores como ARAGÓN<sup>71</sup>.

## 2. POSIBLES CAUSAS DEL USO EXCESIVO DEL DECRETO-LEY.

Es posible afirmar que las principales causas de un uso excesivo de la figura del Decreto-ley se encuentran directamente relacionadas con los únicos órganos que tienen asignada la función de control de dicha figura normativa. Es decir, por un lado, tenemos al Parlamento, concretamente a una de sus cámaras, el Congreso de los Diputados, y por otro lado, el TC encargado del control jurisdiccional único órgano capaz de declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley.

---

<sup>71</sup> ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 38. Este autor tras realizar un análisis como el que se ha hecho en este TFM pero con datos hasta 30/11/2015 señala que «Es cierto que una buena cantidad de esos decretos-leyes se legitimaban por la necesaria y urgente respuesta normativa frente a la crisis (aunque también podía haberse acudido, sin pérdida de efectividad, en la mayoría de esas ocasiones, al procedimiento legislativo de urgencia), pero esa causa no cabe extenderla para amparar la corrección de muchos otros, que, de manera puramente formularia, apelaban a la crisis para intentar legitimar una regulación que, sin quebranto para nuestro sistema constitucional, podía haberse efectuado por el procedimiento legislativo ordinario (e incluso a veces por el simple ejercicio de la potestad reglamentaria)».

En primer lugar, por lo que respecta al Congreso de los Diputados, como se ha venido comentando a lo largo de este trabajo, tiene la facultad de derogar en el plazo de 30 días un Decreto-ley. En la práctica, esto ha resultado poco común debido a la fragilidad de nuestro parlamentarismo. Esta fragilidad trae causa, principalmente, por la sólida disciplina de voto que se viene dando en los Grupos Parlamentarios, eliminando la independencia de cada uno de los diputados que deben ser, *a priori*, los verdaderos dueños de los escaños de la cámara. En palabras de ARAGÓN<sup>72</sup>, esta sólida disciplina de voto es «consecuencia no sólo de los reglamentos de las cámaras, sino, sobre todo de nuestro sistema electoral de inspiración proporcional y articulado mediante distritos plurinominales con listas cerradas y bloqueadas, hace de los partidos (y en definitiva de sus dirigentes, en el caso del partido del Gobierno, de su presidente, que es a la vez el jefe de ese partido) los auténticos protagonistas de la actividad de las cámaras». Esta debilidad del parlamentarismo español, como se ha comentado, provoca una reducción en el control al Gobierno por parte del Parlamento, que se ve reflejada directamente, entre otras muchas cuestiones, en el asunto de los Decretos-leyes. Esto hace que el primer control de dicha figura normativa, que es el parlamentario, resulte casi inoperante, dejando dicho control únicamente en manos del TC y es aquí donde surge un grave problema, pues el TC no va a poder enjuiciar la constitucionalidad de todo Decreto-ley ya que, por lo pronto, el enjuiciamiento por el TC debe ponerse en marcha por unos determinados sujetos<sup>73</sup>. Asimismo, el recurso de inconstitucionalidad de un Decreto-ley no tiene por qué referirse a todo el texto del Decreto-ley, sino que puede ir dirigido solo a una parte del articulado, por lo que el TC únicamente podrá pronunciarse sobre dicha parte impugnada. De todas formas, aun salvando estos obstáculos, como se ha dicho en anteriores apartados, el TC no va a poder analizar las razones políticas o de oportunidad del Decreto-ley impugnado, pues para ello solo está facultado el Congreso de los Diputados.

Otra posible causa del abuso de la figura del Decreto-ley sea quizás la interpretación flexible del TC del uso de dicho tipo de norma, ahora bien, es una causa que se sitúa en segundo plano con respecto a la explicada en el párrafo anterior ya que el

---

<sup>72</sup> Vid. ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 42.

<sup>73</sup> A este respecto vid. el art. 32 de la LOTC, que establece que los sujetos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad son: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores. Asimismo, también estarán legitimados los gobiernos y parlamentos autonómicos si la disposición con rango de ley afectara a sus ámbitos de autonomía.

control ejercido por el TC, como se ha dicho anteriormente, es más restringido al control parlamentario.

De la jurisprudencia del TC podemos afirmar que dicho órgano ha entendido la «extraordinaria y urgente necesidad» a la que se refiere el art. 86.1 de la CE de forma muy amplia expresando que dicha necesidad se trata, en realidad, de una necesidad relativa que habilita al Gobierno a responder situaciones sociales que cambien a través de la figura del Decreto-ley. Así, en la STC 6/1983, de 4 de febrero, se dice en el fundamento jurídico 5º que «Nuestra Constitución ha contemplado el Decreto-ley como un instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas. Lo primero quiere decir que la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»<sup>74</sup>.

Asimismo, el TC ha aceptado que esa «extraordinaria y urgente necesidad» se aprecie por parte del Gobierno a través de un mero juicio de oportunidad que, «para lograr los objetivos ordinarios»<sup>75</sup>, cosa que no hace más que extender el campo de apreciación del Decreto-ley y, consecuentemente, la utilización de dicha figura por el Gobierno<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Sirviéndose como ejemplo este párrafo de la STC 6/1983, ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso... cit.*, p. 59 comenta que el TC «[...] ha venido sosteniendo, hasta ahora, que las determinaciones del art. 86.1 CE han de ser interpretadas flexiblemente, de manera que el decreto-ley pueda ser usado como un instrumento útil para la acción política gubernamental. Que es lo mismo que decir que el decreto-ley es un instrumento prácticamente normal para legislar».

<sup>75</sup> DE LA IGLESIA CHAMARRO, M.A., *El Gobierno por decreto*, Marcial Pons, Pamplona, 1997, p. 162.

<sup>76</sup> Vid. a modo de ejemplo la STC 29/1983, de 31 de mayo, fundamento jurídico 2º: «El control parlamentario de los Decretos-Leyes se realiza por el Congreso de los Diputados, según el procedimiento establecido al efecto y de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales, lo que no es obstáculo para que cualquier Decreto-Ley a partir de su publicación pueda ser residenciado ante este T. C. por quienes se encuentren legitimados al efecto, como es el caso que ahora nos ocupa, en relación con el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio», y el fundamento jurídico 15º de la STC 166/1986: «En el mismo fundamento jurídico 7.º de la STC 111/1983 se señala que el control de constitucionalidad de la expropiación no puede extenderse a la valoración de la bondad de cualquiera otra medida distinta y de su carácter de menos restrictiva de la propiedad o más conveniente para el interés público, porque si así se hiciese se estaría sustituyendo el juicio de oportunidad realizado por el Gobierno

Por último, hay que señalar que en la jurisprudencia más reciente queda acreditado esa flexibilidad, por parte del TC, del control de constitucionalidad del presupuesto habilitante. Tenemos, por ejemplo, la STC 93/2015 que en el fundamento jurídico 6º se señala que « No procede, sin embargo, exigir al gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales. Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de “juicio político o de oportunidad” y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como “control externo” a realizar mediante una “valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional”»<sup>77</sup>.

### 3. CONSECUENCIAS DEL ABUSO DEL DECRETO-LEY.

Como decíamos al principio de este capítulo, una primera consecuencia del abuso de la figura del Decreto-ley es la ruptura del postulado clásico que caracteriza toda democracia: la separación de poderes<sup>78</sup>. Dicha ruptura deriva del abuso de la legislación

---

en dicho Real Decreto-ley, confirmado posteriormente por el Legislador en su Ley de Conversión, asumiendo con ello una responsabilidad que no le compete a este Tribunal».

<sup>77</sup> A este respecto, en contra de la postura del TC, existen magistrados de dicho órgano que han apuntado en votos particulares a la necesidad de un control jurisdiccional más riguroso. Es el caso del magistrado Valdés Dal-Ré en cuyo voto particular a la STC 197/2015 discrepando de la opinión mayoritaria del TC remite a su vez otros tantos votos particulares que apuntan a la falta de ese control jurisdiccional riguroso. Señala que: «En aras de la brevedad, me remito a lo manifestado en anteriores ocasiones sobre la responsabilidad que incumbe a este Tribunal de verificar rigurosamente la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que habilitan al Gobierno para dictar las disposiciones legislativas provisionales que adoptan la forma de decreto-ley (entre otros, en los Votos particulares a las SSTC 170/2012, de 4 de octubre, 233/2012, de 13 de diciembre, 12/2015, de 5 de febrero, 48/2015, de 5 de marzo, y 199/2014, de 24 de septiembre, y al ATC 43/2014, de 12 de febrero)».

<sup>78</sup> Es un principio básico de toda democracia, pues tal y como advierte MONTESQUIEU, C. L., *Clásicos de la literatura europea: el espíritu de las leyes*, Libro XI, Capítulo IV, El Cid Editor, Miami, 2016, p. 325: «La libertad política sólo se halla en los gobiernos moderados; mas no siempre está en ellos, sino únicamente cuando no se abusa de la autoridad; pero se sabe por experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad propende a abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites. ¡Quien lo diría! La misma virtud tiene necesidad de límites. Para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder». Más adelante advierte MONTESQUIEU, C. L., *Clásicos de la literatura europea: el espíritu de las leyes*, Libro XI, Capítulo VI, El Cid Editor, Miami, 2016, p. 327, este autor define la separación de poderes de esta forma: «En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía

gubernamental, pues como todo el mundo sabe, en un Estado democrático, las leyes deben emanar del poder legislativo, es decir, de los Parlamentos, elegidos de forma directa por el pueblo y no de los Gobiernos. Así, el propio TC advierte en la sentencia 137/2011, de 14 de septiembre, la necesidad de cautela a la hora de hacer uso del Decreto-ley ya que « [...] supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa, y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime. Entre los que se incluyen, en lo que aquí importa, la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, esto es, una situación “de extraordinaria y urgente necesidad”».

Por otro lado, el abuso de la figura del Decreto-ley incide directamente a los derechos y garantías de los ciudadanos. Esto se debe a que, por un lado, dicha figura normativa es una excepción al monopolio de la potestad legislativa del Parlamento, permitiendo al Gobierno afectar esferas de libertad y propiedad de los ciudadanos, y por otro lado, al tener rango de ley, el control jurisdiccional del contenido del Decreto-ley escapa de los tribunales ordinarios<sup>79</sup>.

Asimismo, sumado a lo anteriormente dicho, gobernar abusando del Decreto-ley conlleva una enorme inseguridad jurídica, elimina una de las piezas angulares de un sistema parlamentario que es el debate en el órgano legislativo y puede llegar a vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el art. 24 de la CE<sup>80</sup>. En definitiva, si bien la CE prevé que el Gobierno pueda hacer uso de legislación gubernamental en determinadas situaciones, no significa que el ejecutivo tenga la potestad de usar dicha

---

y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferentes entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado».

<sup>79</sup> Vid. BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad...» *cit.*, p. 140

<sup>80</sup> En este sentido resultan muy ilustrativas las palabras de ARANA GARCÍA, E., «Uso...», en *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013, p. 365, « Los decretos-leyes, [...], se han instalado como un sistema alternativo de legislar o, mejor, como un sistema ordinario de legislar, que genera inseguridad jurídica y que favorece la creación de un cuerpo normativo anómalo y contradictorio. El legislador es un mero espectador que convalida lo hecho por el gobierno y anula la posibilidad de un mínimo debate democrático. La discusión pública, en el Parlamento, de las decisiones y medidas que afectan a todos los ciudadanos es la esencia del sistema parlamentario y del Estado de Derecho tal y como hasta ahora lo conocíamos. Este principio esencial se está diluyendo, entre otras causas, por el desproporcionado y, por tanto, inconstitucional uso del decreto-ley. Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, además, el decreto-ley se utiliza como blindaje normativo frente al control contencioso de las disposiciones del gobierno y, también, como mecanismo de huida de los procedimientos de elaboración de los reglamentos. La vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva resulta en estos casos flagrante».



figura como si fuese algo ordinario aunque se tengan en el Parlamento mayorías suficientes como para aprobar cualquier tipo de fuente del Derecho, pues de lo contrario, la salud de cualquier democracia se ve menoscabada por no seguir, en la mayoría de los casos, el procedimiento legislativo adecuado, ya sea el ordinario o los especiales, previstos por la propia CE y en los respectivos reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado.

## VI. CONCLUSIONES.

De lo expuesto a lo largo de este trabajo, existen varias conclusiones a realizar:

1. En primer lugar, del estudio de la figura del Decreto-ley y del uso que le han dado los diferentes ejecutivos, es posible decir que es un “arma” de doble filo, ya que por un lado, es un tipo de norma que puede ayudar a resolver situaciones límite que necesitan de una solución rápida, pues no hay norma con rango de ley que pueda dictarse en un espacio de tiempo tan acotado como un decreto-ley, ni mediante una ley formal o el procedimiento de urgencia recogido en el RC, pero, por otro lado, la propia naturaleza de dicho tipo de norma así como su abuso, puede llegar incluso a poner en tela de juicio el principio de la separación de poderes, es decir, que el poder ejecutivo asuma un papel que, de acuerdo con la CE, le corresponde expresamente al Parlamento. Un ejemplo de ello sería el supuesto en el que un gobierno dicta un decreto-ley sin atender el presupuesto habilitante del art. 86 de la CE, es decir, a la «extraordinaria y urgente necesidad», supuesto que, en los últimos años, tal y como se ha señalado en este TFM y de acuerdo con una parte de la doctrina, ha venido siendo la práctica habitual de los gobiernos.
2. En segundo lugar, es preciso dejar constancia que los controles previstos en la legislación para que un decreto-ley no vulnere la CE, es posible que más de una vez no hayan funcionado como es debido, pues un primer control que es el parlamentario, queda bastante perjudicado por la férrea disciplina de voto que existe en nuestro Parlamento. Por su parte, en un segundo control, que sería el que realiza el TC, no es posible analizar las razones políticas o de oportunidad del decreto-ley, pues esto corresponde al control parlamentario y, además, únicamente es posible ponerlo en marcha por unos determinados sujetos. Además, en el supuesto de que en el recurso de inconstitucionalidad de un decreto-ley, se esté enjuiciando únicamente una parte del articulado, el TC tendrá las manos atadas y solo podrá enjuiciar dicha parte del decreto-ley aun pudiendo ser inconstitucional todo en decreto-ley en su conjunto.
3. Por último, por lo que respecta al uso que se ha venido dando del Decreto-ley, es posible afirmar que no es precisamente el previsto por nuestra CE, sobre todo teniendo en cuenta los datos y porcentajes arrojados en este TFM, tanto en el ámbito nacional como en el de la mayoría de las CCAA. Así, resulta necesario

llevar a cabo una serie de consideraciones para poner fin con el amplísimo uso de la legislación gubernamental. Es por ello que me gustaría traer a colación una serie de propuestas a tener en cuenta de la mano de MARTÍN<sup>81</sup> como forma de rectificación que son « [...] a) endurecer la interpretación del presupuesto de hecho; b) exigir al Gobierno no sólo una justificación convincente de carácter material sino también la de que el procedimiento legislativo ordinario, en su versión más rápida, no permite dar solución inmediata a la situación que se pretende abordar con el Decreto-ley; c) establecer el carácter provisional del Decreto-ley hasta su conversión en Ley, excepto en los supuestos en los que no sea posible dicha conversión en cuyo caso la provisionalidad lo será hasta la convalidación; d) obligar a la tramitación como Ley de todo Decreto-Ley convalidado con algunas excepciones (por ejemplo cuando haya agotado su vigencia o se demuestre su innecesariedad)». Quizás con este tipo de propuestas podamos, en un futuro cercano, devolver al Parlamento el papel fundamental que le otorga la propia CE desplazando de esta forma la legislación gubernamental de urgencia a situaciones verdaderamente excepcionales.

---

<sup>81</sup> Vid. MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-ley (Un análisis empírico) », en *Revista de Derecho Administrativo*, n. ° 174, 2015, pp. 58-89.

## VII. BIBLIOGRAFÍA.

### Recursos bibliográficos.

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

ARANA GARCÍA, E., «Uso y abuso del Decreto-ley», en *Revista de Administración Pública*, núm. 191, 2013.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985.

DE LA IGLESIA CHAMARRO, M.A., *El Gobierno por decreto*, Marcial Pons, Pamplona, 1997.

DE LA IGLESIA CHAMARRO, M.A., «Decreto-ley autonómico: ¿Una fuente más o nuevo problema constitucional?», en *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Rubio Llorente (coord.), Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2016, pp. 161-177.

DE OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª edic., Ariel, Barcelona, 1999, pp. 195-213.

BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico» en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp. 121-148.

CARMONA CONTRERAS, A. M., «La configuración constitucional del Decreto-Ley», en *Estudios Constitucionales*, Rubio (dir.), Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1997.

HERRÁIZ SERRANO, O., «Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas comunidades» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 25, 2011, pp. 105-161.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 17ª edic., Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 162-170.

LAVILLA ALSINA, L., «Sobre los Decretos-leyes», en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Gómez-Ferrer (coord.), Civitas, Madrid, 1989, pp. 609-640.

MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-ley (Un análisis empírico) », en *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 174, 2015, pp. 23-92.

MONTESQUIEU, C. L., *Clásicos de la literatura europea: el espíritu de las leyes*, Libro XI, El Cid Editor, Miami, 2016.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., «El Decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional», en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Gómez-Ferrer (coord.), Civitas, Madrid, 1989, pp. 817-870.

MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, t. I a XIV, BOE, Madrid, 2015, pp. 1346-1357.

SALAS, J., «Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional», en *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García De Enterría*, Martín-Retortilló (coord.), t. I, Civitas, Madrid, 1991, pp. 267-326

SANTOLAYA MACHETTI, P., *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988.

SANTOLAYA MACHETTI, P., «Veinticinco años de fuentes del Derecho: el Decreto-ley», en *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004, pp. 385-400.

TUR AUSINA, R., « A propósito de los decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», en *Corts (Anuario de Derecho parlamentario)*, n.º 7, 1999, pp. 289-304.

### **Fuentes normativas.**

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Constitución española de 1978.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

### **Jurisprudencia.**

STC 29/1982, de 31 de mayo

STC 6/1983, de 4 de febrero

STC 38/1983, de 16 de mayo

STC 111/1983, de 2 de diciembre

STC 29/1986, de 20 de febrero

STC 166/1986, de 19 de diciembre

STC 137/2003, de 3 de julio

STC 48/2005, de 3 de marzo

STC 137/2011, de 14 de septiembre

STC 129/2013, de 4 de junio

STC 93/2015, de 14 de mayo

STC 197/2015, de 24 de septiembre

STC 199/2015, de 24 de septiembre

## Recursos de internet y webgrafía.

<https://www.20minutos.es/noticia/1398289/0/decreto-ley/gobierno/crisis/>

Fecha de consulta: 20/09/2018

[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/02/15/legal/1518699651\\_323830.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/02/15/legal/1518699651_323830.html)

Fecha de consulta: 20/09/2018

[http://sabemos.es/2015/10/24/rajoy-bate-todos-los-records-de-gobernar-a-golpe-de-decreto\\_8414/](http://sabemos.es/2015/10/24/rajoy-bate-todos-los-records-de-gobernar-a-golpe-de-decreto_8414/)

Fecha de consulta: 20/09/2018

<https://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>

Fecha de consulta: 15/05/2018

[https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Rep%C3%ABlica\\_Italiana#/TITULO\\_I.\\_DEL\\_PARLAMENTO](https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%ABlica_Italiana#/TITULO_I._DEL_PARLAMENTO)

Fecha de consulta: 27/09/2018

[http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/constitution\\_espagnol.pdf](http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf)

Fecha de consulta: 27/09/2018

[https://www.unav.edu/departamento/constitucional/files/file/Derecho%20constitucional/Constitucion\\_Weimar.pdf](https://www.unav.edu/departamento/constitucional/files/file/Derecho%20constitucional/Constitucion_Weimar.pdf)

Fecha de consulta: 27/09/2018

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Fecha de consulta: 27/09/2018

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5047&path%5B%5D=5101>

Fecha de consulta: 27/09/2018

[http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/ley-de-17-de-julio-de-1942-de-creacion-de-las-cortes-espanolas-/](http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/ley-de-17-de-julio-de-1942-de-creacion-de-las-cortes-espanolas/)

Fecha de consulta: 27/09/2018

<http://ficus.pntic.mec.es/jals0026/documentos/textos/leycortes.pdf>

Fecha de consulta: 27/09/2018

[http://www.congreso.es/est\\_leyes1979-2015/](http://www.congreso.es/est_leyes1979-2015/)

Fecha de consulta: 27/09/2018