

## EL DECRETO-LEY EN TIEMPOS DE CRISIS

Ana M. Carmona Contreras\*

### Resumen

Este trabajo parte de la premisa que afirma la genérica aptitud del decreto-ley para gestionar la actual coyuntura de crisis económica y financiera en la que se halla inmerso nuestro país desde el año 2008. Atendiendo a la interpretación flexible que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo del presupuesto habilitante del decreto-ley —«extraordinaria y urgente necesidad»—, el masivo recurso a esta figura normativa durante las dos últimas legislaturas resultaría constitucionalmente justificado. Tal constatación inicial, sin embargo, experimenta una sustancial modificación cuando se analiza la cuestión desde la perspectiva de la función de control sobre los decretos-leyes que la Constitución atribuye a las asambleas legislativas. El déficit democrático que presentan los decretos-leyes en clave procedimental, como normas unilateralmente aprobadas por el Gobierno, justifica su inicial carácter provisional. Despojarse de tal precariedad existencial pasa necesariamente por obtener un posterior aval en sede parlamentaria. El principio pluralista que es consustancial a dicha institución recupera su espacio de actuación y opera en un doble sentido: dota a los decretos-leyes de plena legitimidad democrática y, asimismo, brinda a las minorías la oportunidad de ejercer su natural función de control y crítica frente a la mayoría. En función de tal planteamiento, la insatisfactoria regulación que la convalidación presenta en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que la convierte en vía necesaria de intervención y, asimismo, la reduce a un mero trámite formal, actúa como fundamental obstáculo, lastrando la consideración plenamente democrática del decreto-ley en nuestro ordenamiento jurídico.

Palabras clave: urgente necesidad; gobierno; pluralismo; minorías; control político.

### THE DECREE-LAW IN TIMES OF CRISIS

#### Abstract

*The general suitability of decree-laws to deal with the current economic and financial crisis in which our country has been immersed since 2008 is the initial premise of this paper. Taking into account the Constitutional Court's flexible interpretation of the prerequisite justifying the resort to decree-laws, "extraordinary and urgent need," it would seem that the massive use of this regulatory vehicle during the last two legislative sessions is, in principle, constitutionally justified. This initial finding is substantially modified when one applies the perspective of oversight over decree-laws that corresponds to the Parliament. The democratic deficit that the decree-laws represent from a procedural perspective, as regulations passed unilaterally by the government, justifies their provisional character. Ridding the laws of such precariousness entails, perforce, a subsequent endorsement by the Parliament. The activation of the pluralist principle in the legislature operates in two ways: 1) it endows the decree-laws with full democratic legitimacy, and 2) it offers minorities the opportunity to exercise their natural function of oversight and criticism with respect the majority. In view of such an approach, the unsatisfactory regulation of the ratification procedure in the current set of regulations for Spain's Congress of Deputies, which reduces it to a mere formality, acts as a fundamental obstacle to having decree-laws in our legal system be considered fully democratic.*

*Key words: urgent need; government; pluralisme; minorities; political oversight.*

\* Ana M<sup>a</sup> Carmona Contreras, profesora titular (acreditada a cátedra) de derecho constitucional de la Universidad de Sevilla, c/ Enramadilla 18-20 (Campus Ramón y Cajal), 41018 Sevilla, [anacarmona@us.es](mailto:anacarmona@us.es).

Artículo recibido el 18.10.2013. Evaluación ciega: 4.11.2013 y 7.11.2013. Fecha de aceptación de la versión final: 19.11.2013.

**Citación recomendada:** CARMONA CONTRERAS, Ana M. «El decreto-ley en tiempos de crisis». *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), pp. 1-20. DOI: [10.2436/20.8030.01.9](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.9)

## Sumario

- 1 La renovada funcionalidad del decreto-ley o la (positiva) superación de viejos prejuicios
  - 1.1 Situando la cuestión en su contexto
  - 1.2 Los nuevos contenidos de la urgencia a la luz de la jurisprudencia constitucional
- 2 Aplicación de tales pautas hermenéuticas a los decretos-leyes producidos en la actual coyuntura de crisis
  - 2.1 Premisa: esta crisis no es «otra» crisis
  - 2.2 La respuesta normativa a la crisis: el masivo recurso al decreto-ley
    - 2.2.1 IX legislatura
    - 2.2.2 X legislatura
  - 2.3 Ensayo de valoración constitucional: aproximación general
- 3 La intervención parlamentaria sobre el decreto-ley o el momento del control político
  - 3.1 Las razones del control parlamentario del decreto-ley
  - 3.2 La configuración reglamentaria de la convalidación: el «lado oscuro» del decreto-ley en nuestro ordenamiento

## Bibliografía

## 1 La renovada funcionalidad del decreto-ley o la (positiva) superación de viejos prejuicios

### 1.1 Situando la cuestión en su contexto

En la actualidad, el Ejecutivo se perfila como instancia que goza de una preponderancia institucional indiscutible. Buena prueba de ello es la afirmación constitucional expresa de su condición de motor político del sistema, esto es, de centro en el que se residencia la función de «dirección política» del Estado (art. 97 CE). En la lógica parlamentaria regida por el principio de colaboración entre poderes (Título V CE, «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes»), el *continuum* Gobierno-mayoría parlamentaria<sup>1</sup> —especialmente reforzado en el Estado de partidos contemporáneo— nos sitúa en un contexto en el que no solo corresponde a la iniciativa legislativa gubernamental<sup>2</sup> fijar los trazos fundamentales de la acción normativa propuesta. También, y sobre todo, gracias a la adhesión de la mayoría de apoyo en las cámaras (que nutre constantemente su legitimidad de ejercicio), dicho programa ejecutivo tenderá a mantenerse, conteniéndose en la ley que resulta una vez superado el correspondiente proceso de debate, enmienda y aprobación parlamentaria.

Desde una óptica jurídica, en el sistema de fuentes definido por la Constitución, la aplicación del principio de policentrismo legislativo trae consigo que el Parlamento no sea la única instancia formalmente llamada a ejercer la potestad legislativa. Dicho órgano, en cuanto representante directo de la voluntad popular, asume la condición de legislador *natural*, esto es, de sujeto que ejerce dicha facultad por regla general, aprobando leyes. Pero, como excepción, la propia Constitución admite supuestos en los que el ejercicio de tal competencia resulta accesible al Ejecutivo: de modo consecutivo, cuando las Cámaras delegan de forma condicionada y puntual su potestad al Gobierno, autorizándolo a la producción de decretos legislativos (arts. 82-85 CE); o, al margen de tal cesión previa, por propia iniciativa gubernamental cuando concurren circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad. En tales supuestos, dicha instancia queda legitimada para aprobar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a las materias específicamente aludidas por el texto constitucional,<sup>3</sup> y cuya definitiva incorporación al ordenamiento jurídico se hace depender de la voluntad parlamentaria (convalidación/conversión) manifestada a posteriori en el plazo de 30 días (art. 86 CE).

De este modo, ambas figuras normativas abandonan el tradicional limbo jurídico en el que, por lo general, habitaban en tiempos pasados<sup>4</sup> procediendo a ubicarse en el sistema general de fuentes del derecho definido por la Constitución<sup>5</sup> y situándose, por lo demás, en el mismo plano que las leyes parlamentarias por lo que a rango, fuerza y valor jurídicos se refiere.

Sobre la base de las someras consideraciones hasta aquí expuestas podría formularse un diagnóstico inicial apoyado en dos ideas básicas: por un lado, la general aptitud de la ley parlamentaria como instrumento regulador ordinario para dar respuesta a las exigencias/necesidades generadas en circunstancias de normalidad, entendiendo por tales aquellas que no se cualifican en función de la urgencia; por otro, la afirmación del

1 Este *continuum*, por lo demás, proyecta fundamentales efectos moduladores sobre el principio de separación de poderes en su formulación clásica. Aun cuando la separación funcional se mantiene, atribuyendo esferas de actuación diferenciadas desde la perspectiva orgánica, el criterio de la separación/oposición entre Gobierno y Parlamento es sustituido por el de la colaboración.

2 A la que el propio texto constitucional otorga carácter preeminente frente a la de origen parlamentario, según queda establecido expresamente en el artículo 89 de la Constitución Española.

3 Los decretos-leyes «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general». Sobre los límites materiales del decreto-ley, cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier; DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. «Decreto-ley». En: ARAGÓN REYES, Manuel (dir.); AGUADO RENEDO, César (codir). *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Madrid: Thomson Reuters, 2011, p. 425-427.

4 Durante la fase del Estado liberal, su producción en defecto de previsiones jurídicas al respecto se traducía en una ruptura del orden de fuentes normalmente establecido.

5 Recuérdese que, en el planteamiento kelseniano, la Constitución no solo afirma su cualidad de norma jurídica (suprema). Precisamente como consecuencia de ello, también pasa a afirmar su condición de «norma sobre producción de normas». En este sentido, cfr. GARRORENA MORALES, Ángel. *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 178-181.

decreto-ley como categoría normativa llamada a activarse para la gestión de supuestos definidos por la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad. Hemos de aclarar, sin embargo, que este planteamiento inicial resulta insatisfactorio, puesto que se desvincula, ignorándolo, del contexto fáctico de referencia en el que ambos instrumentos normativos se desenvuelven en la actualidad.

Porque resulta obvio que en la lógica intervencionista que permea el Estado contemporáneo, y que es consecuencia directa de su cualificación como «social y democrático de derecho» (art. 1.1 CE), la concurrencia de situaciones extraordinarias necesitadas de urgente respuesta normativa por parte de los poderes públicos se afirma como una constante, esto es, como un elemento circunstancial de naturaleza no aislada y que se manifiesta en situaciones de plena normalidad institucional. En función de tal premisa, la ley está llamada a transformarse, ofreciendo respuestas acordes con las exigencias planteadas. De este modo, junto con el paradigma clásico de la ley general y abstracta, en el Estado social intervencionista se afianzan y ganan progresivo terreno otros tipos legales (ley singular, ley medida, ley de caso único, etc.) en los que lo concreto o la medida ad hoc resultan ser los elementos predominantes. Así, la ley se administrativiza y asume contenidos que, desde una perspectiva reguladora ortodoxa, correspondería ubicar en normas emanadas por el poder ejecutivo.<sup>6</sup>

No obstante, a pesar de tal esfuerzo adaptativo, lo cierto es que la ley va a perder terreno progresivamente, cediendo su protagonismo a favor del decreto-ley, en cuanto instrumento normativo mejor dotado para dar respuesta a las exigencias planteadas por la problemática coyuntura concurrente. De entrada, porque la ley ha de transitar por las diversas fases del procedimiento parlamentario, con lo que ello implica en términos de legitimidad democrática reforzada (principio pluralista), pero también con la desventaja que supone el inevitable efecto de ralentización que se deriva de dicho *iter* de elaboración (sustancialmente duplicado en ordenamientos parlamentarios que, como el nuestro, presentan carácter bicameral). Así pues, ante una necesidad urgente que requiere una respuesta normativa pronta, expeditiva e inmediata, la mayor aptitud del decreto-ley frente a la ley parlamentaria resulta evidente. De esta forma, la tendencia general es que, aun disponiendo de mayoría suficiente para sacar adelante sus proyectos de ley en las Cámaras, los Gobiernos suelen mostrar una clara preferencia a favor del uso de su potestad legislativa de urgencia.

Siendo este el panorama de fondo concurrente, se colige sin dificultad que a la profunda modificación que registra el decreto-ley en cuanto instrumento normativo, al despojarse de la dimensión traumática que en clave de ruptura institucional presentaba en etapas precedentes,<sup>7</sup> se añade la afirmación de una renovada funcionalidad<sup>8</sup> que le va a permitir operar en las situaciones más diversas. A este respecto, la intensa difuminación conceptual que en la práctica experimenta su presupuesto habilitante, expresamente avalada por el Tribunal Constitucional, actúa como fundamental factor coadyuvante.

En función de tal constatación preliminar consideramos que acometer un estudio del entendimiento de la cláusula de la «extraordinaria y urgente necesidad» propuesta por nuestra jurisprudencia constitucional se erige en condición imprescindible a la hora de valorar la idoneidad del masivo recurso al decreto-ley por parte de los sucesivos Gobiernos estatales<sup>9</sup> en la coyuntura de crisis económica y financiera en la que se halla

6 Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. «El sujeto privado en la Constitución económica: de la vertiente de defensa de los derechos y libertades a la dimensión activa de los actores privados en cuanto protagonistas y corresponsales de la vida económica». En: ASOCIACIÓN DE LETRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *La Constitución económica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Constitucional, 2012, p. 52. El autor reflexiona, en este sentido, afirmando que «La pérdida de capacidad directiva de la ley al modo clásico ha determinado un enorme crecimiento del protagonismo de la Administración en la vida económica (y ahora del sujeto privado) que es necesario legitimar y dirigir y controlar desde la ley, que ha de acometer así otros contenidos».

7 Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana M<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 43.

8 Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *Fuentes del derecho II. Ordenamiento del Estado*. Madrid: Tecnos, 1992, p. 74. El autor constata que se ha producido un proceso de «desdramatización» de esta figura normativa.

9 El uso preferente del decreto-ley por los Gobiernos autonómicos como mecanismo jurídico para gestionar la situación de crisis también se afirma con rotundidad en todas aquellas Comunidades Autónomas cuyo sistema de fuentes contempla dicha figura normativa. La atribución de potestad legislativa de urgencia a los Ejecutivos autonómicos ha sido incorporada con carácter general a la nueva generación de Estatutos surgidos tras la oleada de reformas que se inicia en el año 2006. Dejando constancia de tal

inmerso nuestro país desde finales del 2008. El hecho es que el continuo recurso a esta figura normativa a partir de la IX legislatura, así como en el tiempo transcurrido desde el inicio de la actual (la X) pone de manifiesto una situación de clara descompensación entre la producción legislativa de las Cortes Generales y la proveniente del Ejecutivo. Esta última goza de un claro protagonismo que se manifiesta en términos cuantitativos, poniendo de manifiesto la existencia de una situación permanente de urgencia que legitimaría el recurso continuo al decreto-ley. Asimismo, atendiendo a la gran variedad de materias abordadas por dicho instrumento normativo, se constata una evidente tendencia a ocupar espacios reguladores cada vez más amplios en detrimento de la ley parlamentaria. Con las importantes incógnitas que ello plantea desde la perspectiva de los límites materiales previstos por la Constitución y la subsiguiente reserva de una esfera de normación que corresponde a aquella.

Teniendo en cuenta la problemática aludida, no puede obviarse que, al configurarse el presupuesto fáctico habilitante de la urgente necesidad como precondition necesaria para activar la competencia legislativa a favor del Gobierno, su estudio requiere una atención previa. Como demuestra el *modus operandi* del Tribunal Constitucional, solo una vez constatado su cumplimiento, cabe pasar a analizar con carácter consecutivo si han sido respetados o no los límites materiales. En función de tal planteamiento, el foco analítico de este trabajo aparece centrado en el análisis preliminar del significado que recibe la cláusula de la urgente necesidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, procediendo a continuación a contrastarlo con la situación actual. Asimismo, la toma en consideración de tal situación nos llevará a reflexionar sobre el efecto que, en clave institucional, el uso exacerbado del decreto-ley proyecta sobre el ámbito del control parlamentario.

## 1.2 Los nuevos contenidos de la urgencia a la luz de la jurisprudencia constitucional

Para abordar la cuestión de la cláusula habilitante del decreto-ley, hemos de partir de la premisa de que nos hallamos ante un concepto constitucionalmente indeterminado. Asimismo, de que la competencia preferente para llevar a cabo su correspondiente concreción reside en el Gobierno, que, a este respecto, goza de un amplio margen de discrecionalidad.<sup>10</sup> Ahora bien, como el propio Tribunal ha indicado: «El peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del TC, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-Ley adecuado a la Constitución».<sup>11</sup> Así pues, la amplitud en el margen de interpretación política en modo alguno puede identificarse con la ausencia de límites constitucionales, o lo que sería lo mismo: que estamos ante una cláusula vacía de contenido.

Desde tal aproximación, emerge con claridad la idea de que la finalidad de la tarea fiscalizadora que compete al Alto Tribunal no puede consistir en sustituir la valoración política realizada desde el Gobierno sino, antes bien, discernir si la misma resulta contraria a la cláusula constitucionalmente establecida. Porque si actuara diversamente, recaería sobre dicho órgano «una responsabilidad que no corresponde a su función, y entrañaría una injerencia en una decisión política que sólo al Gobierno, con el control parlamentario, corresponde».<sup>12</sup> Planteada la función de control jurídico que corresponde al Tribunal Constitucional a partir una actitud de clara autorrestricción, resulta que la declaración de inconstitucionalidad queda circunscrita únicamente a aquellos supuestos de uso abusivo o arbitrario en los que se detecta una manifiesta ausencia del presupuesto de hecho.<sup>13</sup>

Precisamente la adopción de esta actitud preliminar va a permitir abrir la puerta a una «consideración flexible

---

circunstancia, sin embargo, hemos de aclarar que el análisis de la práctica aplicativa del decreto-ley en la esfera autonómica, dada la problemática específica que la misma presenta, no será objeto de consideración en este trabajo.

10 Cfr. STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3.

11 Ibidem.

12 STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7.

13 Cfr. STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 2.

y matizada» respecto al significado político y jurídico del decreto-ley en nuestra Constitución, en cuya virtud se afirma la genérica aptitud de dicho instrumento normativo para «dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual».<sup>14</sup> Tal aproximación, por su parte, resulta determinante para considerar que la urgente necesidad se vincula a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes».<sup>15</sup> Al hilo de tal planteamiento, se viene a afirmar de forma indubitada la especial capacidad del decreto-ley para afrontar «coyunturas económicas problemáticas»<sup>16</sup> en las que la inmediatez de la respuesta normativa se configura como factor determinante. Así pues, cabrá utilizar dicha norma en presencia de una situación simplemente no ordinaria, en la que se constata una «anormalidad de tono menor».<sup>17</sup>

Sin embargo, es necesario tener presente, como el propio Tribunal se ha encargado de subrayar, que no resulta constitucionalmente acertado vincular la viabilidad operativa de la potestad gubernamental de urgencia únicamente a tales circunstancias problemáticas de índole económica, siendo factible que la misma se active en otros escenarios. En tales supuestos, sin embargo, se exige que concurren las notas de gravedad y excepcionalidad para justificar la intervención normativa del Gobierno por la vía de urgencia. Un ejemplo paradigmático en este sentido lo ofrece el Tribunal Constitucional cuando afirma que «la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al gobierno el recurso al decreto-ley como instrumento normativo adecuado para adoptar medidas de política económica general fundamentadas en la necesidad de garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica, lo que habrá de valorarse en atención a las circunstancias que concurren en cada caso concreto».<sup>18</sup> Al margen del referente específicamente económico, debe tenerse presente que la vía para la potestad de urgencia también ha quedado expedita ante la necesidad de colmar el vacío legislativo creado por la declaración de inconstitucionalidad de una norma,<sup>19</sup> la voluntad de introducir modificaciones organizativas<sup>20</sup> o de orientación política<sup>21</sup> como consecuencia de un cambio en el Ejecutivo.

La aplicación de este parámetro valorativo permite aceptar la regulación por decreto-ley de coyunturas extraordinarias despojadas de un carácter imprevisible,<sup>22</sup> puesto que lo determinante desde la perspectiva constitucional es que, concurriendo la urgencia, esta se afronte normativamente con celeridad, esto es, en un tiempo menor que el requerido por el procedimiento legislativo de urgencia.<sup>23</sup> Tal laxitud conceptual

14 STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5.

15 Ibidem.

16 STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6.

17 DE OTTO Y PARDO, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Madrid: Ariel, 1987, p. 197.

18 STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 6 *in fine*.

19 Cfr. STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6.

20 Es el caso de la reestructuración del organigrama ministerial que se analiza en la STC 60/1986, de 20 de mayo.

21 La reciente STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 avala la constitucionalidad de la derogación del Plan Hidrológico Nacional mediante decreto-ley sobre la base de los siguientes argumentos: «Fuera cual fuese la opción que en materia de política hidráulica sostuviera el nuevo Gobierno surgido de las elecciones legislativas celebradas en España el 14 de marzo de 2004, su materialización sólo era posible previa modificación del panorama legislativo en la materia, compuesto de manera muy principal por la repetida Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, cuya observancia y cabal cumplimiento no estuvieron nunca a disposición del Ejecutivo. Se explica, por ello, que en el preámbulo del decreto-ley que ahora analizamos se haga especial hincapié en la necesidad de adoptar “unas medidas cuya urgencia se justifica en las razones hasta aquí expuestas, ya que carecería de toda racionalidad continuar invirtiendo en las obras necesarias para realizar un trasvase que no se va a llevar a cabo”. Además de un evidente despilfarro de recursos públicos, ello supondría impedir o retrasar, por inmovilización de recursos financieros, la exigible y urgente realización de las medidas estructurales de inversión y de gestión que se aprueban mediante este real decreto ley con el carácter de prioritarias y urgentes».

22 La STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, acepta que la urgencia «incluso tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren».

23 Atendiendo a tal exigencia, la idoneidad constitucional de los decretos-leyes autonómicos se presenta como cuestión conflictiva, ya que el carácter unicameral de las asambleas representativas de las CC. AA. actúa como un factor decisivo a la hora de evaluar la capacidad de respuesta normativa que ofrece la ley parlamentaria. Sobre esta problemática, cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana M.<sup>a</sup>. «La

inicial,<sup>24</sup> sin embargo, va a ser objeto de posterior matización, requiriéndose por el Tribunal Constitucional que, en ausencia de imprevisibilidad, el Gobierno haya de justificar «los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario en su caso por el trámite de urgencia».<sup>25</sup> Asimismo, se exige argumentar por qué la efectividad de la respuesta normativa propuesta por el decreto-ley «no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario [...] bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida».<sup>26</sup>

Establecida tal distinción, empero, la idea a retener es que se dibuja un amplio marco de referencia en cuya virtud el presupuesto habilitante del decreto-ley ofrece cobertura no solo a situaciones consideradas urgentes desde una perspectiva objetiva (el ejemplo paradigmático de las catástrofes naturales), sino también y sobre todo a todos aquellos supuestos que merecen tal consideración desde la perspectiva subjetiva y puramente contingente del Gobierno.<sup>27</sup> De esta forma, la distinción entre lo necesario y lo simplemente conveniente deviene irrelevante.<sup>28</sup>

A modo de ulterior exigencia, dicho órgano habrá de referirse de forma explícita y razonada a la situación percibida como urgente y que legitima el recurso al decreto-ley: ya sea en la misma exposición de motivos que lo acompaña o en el debate de convalidación que se sustancia ante el Congreso de los Diputados. A este respecto, debe tenerse presente que el camino para la declaración de inconstitucionalidad quedará despejado en aquellos supuestos en los que el Tribunal Constitucional constata el empleo por parte del Ejecutivo de fórmulas rituales o meramente vacuas, considerándose que las mismas resultan insuficientes y, por tanto, no satisfacen el nivel mínimo exigido por la Norma Suprema.<sup>29</sup>

Debemos llamar la atención sobre la particular relevancia que adquiere la necesidad de aludir explícitamente a la concreta circunstancia fáctica atendiendo al segundo criterio empleado en la jurisprudencia constitucional para valorar la efectiva concurrencia del presupuesto habilitante. Nos referimos a la exigencia de una conexión de sentido o, si se quiere, una relación de congruencia entre la situación considerada urgente y la concreta respuesta normativa habilitada a tal efecto por el Gobierno. Desde la perspectiva de este requerimiento adicional, la urgente necesidad viene a incorporar una nueva vertiente,<sup>30</sup> puesto que no se legitima únicamente en virtud de la celeridad de la respuesta ofrecida. Además, se impone que su contenido se adecue a la situación sobre la que pretende actuar. Lo que se exige, pues, es que entre ambos vectores se establezca un nexo de carácter teleológico o una relación causa-efecto.

---

incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los Estatutos de Autonomía: Consideraciones críticas». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 76 (2006).

24 Cfr. PÉREZ ROYO, Javier. «La distribución de capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno». En: AA. VV. *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1985, p. 139. El autor afirma que este modo de entender el presupuesto habilitante del decreto-ley nos sitúa ante «la ley a secas».

25 STC 68/2007, de 28 de mayo, FJ 12.

26 STC 137/2011, FJ 7.

27 Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*, ob. cit., p. 99-102, donde la autora defiende que este planteamiento que considera la urgente necesidad desde la perspectiva ofrecida por la percepción objetiva/subjetiva del Gobierno resulta más adecuado en términos de sistemática constitucional que la opción asumida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 6/1983, utilizando la dicotomía necesidad absoluta/relativa. En el primer supuesto, estaríamos ante circunstancias extremas contempladas por los estados de excepción del artículo 116 de la Constitución Española. Como contraposición, la necesidad relativa aludiría a las situaciones de normalidad simplemente no ordinarias a las que el decreto-ley da respuesta.

28 Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*, ob. cit., p. 102-103.

29 En la STC 68/2007, de 28 de mayo, FJ 9 se abunda en esta exigencia, censurando en términos constitucionales la «extrema ambigüedad de buena parte de las expresiones utilizadas para caracterizar la situación considerada», así como el uso de «fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional». La alusión como causa justificante a «las fluctuaciones y los cambios en la economía internacional son consustanciales a su funcionamiento» no ofrece ninguna pista que «permita concretar a qué cambios económicos se está haciendo referencia y cuál sea su incidencia en la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que norma dice dar respuesta».

30 Cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro. «Tres sentencias sobre el decreto-ley», AA VV. *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., p. 148. Es lo que el autor ha denominado «bifuncionalidad de la cláusula».

Planteada la cuestión en estos términos, se vuelve a constatar la adopción por parte del Tribunal Constitucional de una postura esencialmente respetuosa con respecto al margen de discrecionalidad que asiste al Gobierno, circunscribiendo el ejercicio de su función fiscalizadora a la formulación de un juicio de razonabilidad o de mera idoneidad. De este modo, se excluyen valoraciones políticas o relativas a la bondad técnica de las medidas adoptadas, limitándose aquel a constatar su correspondencia/congruencia con la situación urgente. Estamos, pues, ante un control externo, en clave eminentemente formal, que reserva la tacha de inconstitucionalidad únicamente para supuestos de manifiesta incongruencia.<sup>31</sup>

Solo cumpliendo con los requisitos hasta aquí expuestos, va a considerarse constitucionalmente admisible esa «excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes» que implica el recurso al decreto-ley por parte del Gobierno. O si se quiere formular desde una perspectiva institucional, únicamente el respeto de tales límites legitima que aquel ocupe puntualmente el lugar de las Cortes Generales como «depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario»<sup>32</sup>.

## 2 Aplicación de tales pautas hermenéuticas a los decretos-leyes producidos en la actual coyuntura de crisis

### 2.1 Premisa: esta crisis no es «otra» crisis

La singularidad que presenta la crisis económica y financiera que se inició en España durante el segundo y tercer trimestre del año 2008 (tras acumular dos trimestres consecutivos de tasas negativas de crecimiento) resulta indudable, careciendo de parangón en nuestra reciente experiencia histórica.<sup>33</sup> En un contexto interno caracterizado por la desregulación del sistema financiero y la afirmación de una espectacular burbuja inmobiliaria (originada por la existencia de créditos excesivamente baratos), con un mercado de trabajo claramente desajustado<sup>34</sup> y unos índices de competitividad de las empresas altamente insatisfactorios,<sup>35</sup> las turbulencias de la economía mundial se proyectaron sobre nuestro sistema con una inusitada intensidad, poniendo de manifiesto su extraordinaria vulnerabilidad. Al pinchazo de la burbuja inmobiliaria vino a sumarse un inevitable e ininterrumpido efecto de destrucción de puestos de trabajo,<sup>36</sup> así como una situación de déficit creciente que va a reclamar acciones decididas para reconducir la situación.<sup>37</sup> Desde hace casi un lustro, pues, en España, las instancias públicas han tenido que enfrentarse a unas circunstancias extraordinariamente difíciles, contando con un margen de maniobra decisional excepcionalmente reducido

31 Un caso palmario en este sentido se encuentra en las SSTC 68/2007 y 31/2011, FJ 8, donde se afirma la inconstitucionalidad de los respectivos preceptos analizados considerando que el Gobierno «no ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el artículo 86.1 de la Constitución Española, pues no hay conexión de sentido entre la urgencia y la medida adoptada para afrontarla».

32 STC 29/82, de 31 de mayo, FJ 1.

33 Cfr. ORTEGA, Eloísa; PEÑALOSA, Juan. «Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM». *Documentos ocasionales* [Madrid: Banco de España, Eurosistema] núm. 1201 (2012), p. 21. Los autores inciden en este punto, recordando que la recesión española iniciada en el 2008 fue más intensa que las registradas a mediados de los años setenta y a principios de los noventa: tanto por lo que se refiere a la caída del PIB (apenas descendió en la primera y no supera los dos puntos en esta última, mientras que en la actual se alcanzan los cinco puntos) como desde la perspectiva de la destrucción de empleo (el doble de lo observado en las anteriores): quince trimestres disminuyendo, con una pérdida acumulada de en torno al 10 % de los puestos de trabajo existentes a comienzos del año 2008.

34 Cfr. ORTEGA, Eloísa; PEÑALOSA, Juan. «Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM», ob. cit., p. 32. Los autores aluden a la existencia de un «comportamiento salarial muy expansivo en los años de mayor descenso de la actividad (2008-2009)» debido a las características institucionales del mercado de trabajo, que muestra una «excesiva diferencia en el grado de protección entre contratos indefinidos y temporales», así como una «escasa capacidad de adaptación del sistema de negociación colectiva a la coyuntura económica, la situación de las empresas y los avances de la productividad».

35 Cfr. ORTEGA, Eloísa; PEÑALOSA, Juan. «Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM», ob. cit., p. 9. Los autores recuerdan que el «déficit exterior de la economía española en 2007, alcanzó cotas excesivas, cercanas al 10 % del PIB [...]». A su vez, la demanda nacional había llegado a representar casi el 107 % del PIB. La corrección urgente de este desequilibrio pasaba por la activación inmediata del canal de ajuste que pasa por la competitividad».

36 Este efecto, a día de hoy, pese a los tímidos repuntes experimentados en los últimos meses, todavía se sitúa en una tasa de desempleo del 28 % de la población activa.

37 Cfr. ORTEGA, Eloísa; PEÑALOSA, Juan. «Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM», ob. cit., p. 7 y ss.

a la hora de articular soluciones.<sup>38</sup> La concurrencia de la globalización, así como las exigencias derivadas de la integración europea, y sobre todo de la Unión Monetaria, se presentan como primordiales factores condicionantes.

En el marco actual de globalización se ha constatado que la lógica rectora de la economía (los mercados) no solo ha desbordado ampliamente el margen de actuación disponible para los Estados singularmente considerados. Asimismo, ha puesto en evidencia la incapacidad de los ordenamientos jurídicos internos, incluidos los marcos constitucionales,<sup>39</sup> para dar respuestas eficaces a la situación planteada. Ante la volatilidad de la coyuntura económica y los constantes cambios experimentados en su rumbo (lo que lastra la efectividad de las respuestas normativas producidas y obliga a modificarlas), en el ámbito de la Unión Europea (y al hilo de la Unión Monetaria) se ha afianzado progresivamente una voluntad rectora que se ha concretado en la aprobación de relevantes medidas y actuaciones en materia económica,<sup>40</sup> así como en el ámbito de la estabilidad presupuestaria<sup>41</sup> y el control del gasto público. A este respecto, merecen una especial referencia, en primer lugar, el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ratificado el 3 de octubre de 2012),<sup>42</sup> en el que se recogen una serie de instrumentos financieros orientados a «la salvaguarda de la estabilidad de la zona euro en su conjunto y de sus Estados miembros». Por otro, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (suscrito el 2 de marzo de 2012 por los 27 Estados miembros), cuya contribución al proceso de construcción de un espacio económico integrado presenta una capital importancia.<sup>43</sup> De esta forma, el derecho europeo «penetra, se incorpora y condiciona el marco jurídico interno en el que se desenvuelve la intervención pública de la economía» provocando un «progresivo, o a veces incluso brusco desplazamiento del marco constitucional interno por el nuevo marco comunitario europeo».<sup>44</sup> La expeditiva reforma del artículo 135 de la Constitución Española acaecida en el verano del 2011, mediante la que se incorpora al máximo nivel normativo el principio europeo de la estabilidad presupuestaria, ofrece el ejemplo más elocuente en este sentido.

## 2.2 La respuesta normativa a la crisis: el masivo recurso al decreto-ley

Definida la situación de crisis económica y financiera en su contexto de referencia, a continuación, hemos de dirigir nuestra atención a cómo, a través de qué instrumentos normativos, se ha afrontado en clave interna su gestión. En este sentido, se comprueba que los dos gobiernos sucesivamente llamados a lidiar con la misma en nuestro país han aplicado pautas de actuación que, con matices y ciertas diferencias, en su núcleo esencial se han orientado hacia la aprobación de medidas fiscales de apoyo a la demanda o a la actividad productiva, por un lado, y, por otro, al diseño de estrategias cuya finalidad inmediata es apoyar al sector financiero.<sup>45</sup> Todo ello ha comportado una extraordinaria movilización de recursos públicos a través de inyecciones de capital,

38 Para empezar porque el tradicional recurso a la devaluación monetaria como medida de recuperación de la competitividad y la consiguiente reactivación económica, en el espacio Euro, resulta inviable.

39 Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «Criterios constitucionales de la intervención pública de la economía». En: ASOCIACIÓN DE LETRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *La Constitución económica*, ob. cit., p. 89.

40 Ya en el 2008, el Consejo Europeo, celebrado el 11 y 12 de diciembre, aprobó el Plan Europeo de la Recuperación Económica, con lo que se estableció el marco de referencia para articular una acción coordinada de los Estados miembros ante la crisis.

41 A lo largo del 2011 se aprobaron tres normas que confirieron mayores poderes a las instituciones europeas. Así, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros; el Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; y el Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos.

42 Una primera versión de dicho tratado se aprobó en julio del 2011. Sin embargo, este texto inicial fue sometido a revisión, en aras de dotarlo de un mayor grado de eficacia.

43 Cfr. AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel. «El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97 (2013), p.160. El autor afirma que con esta norma se traza «la hoja de ruta hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria».

44 ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «Criterios constitucionales de la intervención pública de la economía», ob. cit., p. 93-95.

45 Cfr. FERNÁNDEZ BENITO, Almudena, IGLESIAS QUINTANA, Jaime y MORANO LARRAGUETA, Marta. «La presupuestación después de la crisis». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 59 (2010), p.121.

compras de activos financieros (a entidades en riesgo de desplome, o incluso a su directa intervención), concesión de avales y garantías o incrementos de partidas de gastos dirigidas a reactivar la economía y sostener el empleo. Asimismo, con el objetivo inmediato de controlar el gasto público y reducir el déficit, desde el Ejecutivo se han adoptado severas medidas de diversa índole que han afectado decididamente a importantes sectores de las políticas sociales y, asimismo, a la Administración Pública en su conjunto.

El hecho es que en épocas de crisis, los Gobiernos tienen que adoptar medidas que no pueden esperar al siguiente ciclo presupuestario, y en general, cuanto más severa sea la crisis, mayor será la presión para adoptarlas.<sup>46</sup> En dicho contexto, la ley de presupuestos ha quedado expuesta a un proceso de erosión continua que viene a despojarla de su condición de norma fundamental de programación anual de los gastos e ingresos del Estado. Como inevitable efecto inducido, el espacio regulador correspondiente a la potestad presupuestaria en particular (pero también, el que es propio de la ley en general) experimenta una drástica reducción.

Constatada la concurrencia de una situación de esta índole en nuestro país, se explica el protagonismo absoluto que durante las dos últimas legislaturas (IX y X) ha asumido la esfera del Ejecutivo en la gestión de tan problemática coyuntura; también y sobre todo, la preponderancia de la figura de los decretos-leyes en tanto que vehículo normativo cualificado para afrontar su gestión.

### 2.2.1 IX legislatura

Comenzando por el análisis de la IX legislatura, esto es, de la segunda etapa de José Luis Rodríguez Zapatero al frente del Gobierno, encontramos que desde una perspectiva cuantitativa global, el número total de decretos-leyes aprobados asciende a 56. La distribución por años responde a la siguiente secuencia: 2008 (desde el 21 de abril, que es cuando se inició la legislatura), nueve; 2009, catorce; 2010, catorce; 2011, diecinueve.

En función de estos datos se deduce que el índice de decretos-leyes a lo largo de la legislatura no baja del promedio de uno al mes, alcanzando su cota máxima en el 2011, cuando la cadencia mensual alcanza la media de 1,5 normas de urgencia. Esta última indicación debe ser objeto de un comentario específico, dadas las peculiares circunstancias políticas que presentó ese año. En efecto, hasta la fecha de disolución de las Cortes Generales, el 27 de octubre, el número de decretos-leyes asciende a 14. Sin embargo, estando el gobierno en funciones —y hasta el día de la celebración de las elecciones (el 20 de noviembre)—, se procedió a aprobar cinco más. La intensidad de la situación de crisis era tal que ni siquiera en las postrimerías de la legislatura y con los comicios a la vuelta de la esquina fue posible posponer la toma de algunas decisiones al siguiente ciclo político.

Que el Gobierno presidido por J. L. Rodríguez Zapatero dispusiera de una mayoría relativa, así como la ausencia de un pacto estable de legislatura con otra u otras fuerzas políticas, colocaban al mismo en una situación de especial precariedad, obligándolo, para sacar adelante sus iniciativas, a lo que vino en llamarse una política de acuerdos de “geometría variable”. En dicha tesitura de incertidumbre política, la excepcionalidad de la creciente coyuntura de crisis, imponiendo respuestas normativas de forma expeditiva, actuó como factor determinante que abonaría el recurso a la figura del decreto-ley, en tanto que vía legislativa de eficacia inmediata.

Por su parte, los sectores materiales concernidos por las normas gubernamentales de urgencia muestran un perfil extraordinariamente variado, incidiendo en ámbitos muy diversos. Hemos de aclarar que, aun cuando las medidas anticrisis son las que predominan a la hora del recurrir al decreto-ley, también se constata la existencia de un uso de esta fuente del derecho orientado hacia otras parcelas de actividad ajenas a dicha

<sup>46</sup> Cfr. FERNÁNDEZ BENITO, Almudena, IGLESIAS QUINTANA, Jaime y MORANO LARRAGUETA, Marta. «La presupuestación después de la crisis», ob. cit., p. 128.

situación. Es el caso de los aprobados con ocasión de desastres naturales,<sup>47</sup> relativos al sector de la energía<sup>48</sup> o de las telecomunicaciones.<sup>49</sup> Pero una vez referidos tales supuestos, la tónica general de las restantes normas gubernamentales de urgencia apunta directamente hacia la gestión de la excepcional coyuntura, combinando decisiones puntuales con otras de muy amplio calado y vocación estructural.<sup>50</sup> De este modo, encontramos iniciativas orientadas al impulso de la actividad económica;<sup>51</sup> medidas tributarias y de carácter presupuestario (entre estas últimas, mención especial merece el Real Decreto-Ley 8/2010, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público),<sup>52</sup> así como de concesión de créditos extraordinarios,<sup>53</sup> relativas al sistema financiero (saneamiento de entidades con activos tóxicos y aprobación de medidas de reestructuración);<sup>54</sup>

47 Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona; Real Decreto-Ley 8/2008, de 24 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinados ámbitos de las cuencas hidrográficas; Real Decreto-Ley 12/2009, de 13 de agosto, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas; Real Decreto-Ley 14/2009, de 4 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas; Real Decreto-Ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia; Real Decreto-Ley 17/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen medidas complementarias para paliar los daños producidos por los movimientos sísmicos acaecidos en Lorca el 11 de mayo de 2011, se modifica el Real Decreto-Ley 6/2011, de 13 de mayo, y se adoptan medidas fiscales y laborales respecto de la isla de El Hierro.

48 Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social; Real Decreto-Ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

49 Real Decreto-Ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones; Real Decreto-Ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional.

50 Para un análisis en profundidad de los contenidos de los decretos-leyes más relevantes aprobados durante la IX legislatura, se recomiendan especialmente las crónicas legislativas de AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel, publicadas en la *Revista española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 85 (2009), núm. 88 (2010), núm. 91 (2011) y núm. 94 (2012).

51 Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica; Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro; Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación; Real Decreto-Ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias; Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal; Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo; Real Decreto-Ley 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización, mediante la creación de la entidad pública empresarial Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX); Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

52 Real Decreto-Ley 5/2008, de 3 de octubre, por el que se autoriza a la Administración General del Estado a formalizar un contrato de garantía con el Banco Europeo de Inversiones y se amplía el límite para el otorgamiento de avales fijado en el artículo 54 de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008; Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica; Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica; Real Decreto-Ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio con carácter temporal; Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; Real Decreto-Ley 9/2010, de 28 de mayo, por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro; Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras, para fomentar la inversión y la creación de empleo.

53 Real Decreto-Ley 7/2009, de 22 de mayo, de concesión de un crédito extraordinario al Presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para la ayuda a la adquisición de vehículos y la renovación del parque de vehículos Plan 2000 E, por importe de 100 000 000 de euros; Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19 821,28 millones de euros, y se modifican determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; Real Decreto-Ley 7/2010, de 7 de mayo, por el que se crea el Fondo de Apoyo a la República Helénica y se autoriza un crédito extraordinario por importe de 9 794 387 450 euros para su dotación; Real Decreto-Ley 15/2011, de 14 de octubre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito por importe de 4 221 162 023,96 euros para atender obligaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de otros Departamentos Ministeriales.

54 Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros; Real Decreto-Ley 4/2009, de 29 de marzo, por el que se autoriza la concesión de garantías derivadas de la financiación que pueda otorgar el Banco de España a favor de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha; Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre

de apoyo a la Administración Local (creación de un Fondo Estatal de Inversión);<sup>55</sup> regulación del mercado de trabajo y la negociación colectiva;<sup>56</sup> dirigidas a la activación del empleo y protección de las personas desempleadas,<sup>57</sup> así como en el ámbito sanitario (con especial referencia a la racionalización del gasto farmacéutico) y del Sistema Nacional de Salud (mejora de su calidad y cohesión).<sup>58</sup>

### 2.2.2 X legislatura

Ya en el curso de la presente legislatura, detectamos que, desde su inicio (el 22 de diciembre de 2011) hasta el momento presente,<sup>59</sup> se han aprobado por el Consejo de Ministros presidido por Mariano Rajoy un total de cuarenta decretos-leyes. La distribución anual arroja la siguiente distribución: 2011, uno; 2012, veintinueve; 2013, diez. En relación con el primer año, resulta imprescindible recordar que la andadura del nuevo Gobierno del Partido Popular se inicia a finales de diciembre y que, asimismo, la primera decisión adoptada es la aprobación de un decreto-ley, conteniendo una potente batería de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (Real Decreto-Ley 25/2011, de 30 de diciembre).

En el 2012, esa temprana preferencia manifestada por el nuevo Ejecutivo hacia el uso de su potestad legislativa de urgencia que, por lo demás, suele ser habitual en el arranque de las nuevas legislaturas, va a ser objeto de patente confirmación, alcanzándose la cifra récord de veintinueve decretos-leyes, lo que arroja un promedio mensual de 2,4. Por su parte, durante el 2013 se observa una notable reducción, manteniéndose el índice en una media que resulta concurrente con la constatada en la anterior legislatura (1,1 al mes). En este sentido, debe apuntarse que la circunstancia de que el Gobierno cuente con una sólida mayoría absoluta de apoyo en las Cámaras no ha funcionado como criterio desincentivador de cara al recurso del decreto-ley. Antes bien, a la luz de las cifras concurrentes, cabe afirmar que tan esencial variable política muestra una influencia nula

---

reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito; [Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio](#), de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros; [Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero](#), para el reforzamiento del sistema financiero; [Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre](#), por el que se crea el fondo de garantía de depósitos de entidades de crédito; [Real Decreto-Ley 19/2011, de 2 de diciembre](#), por el que se modifica el [Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre](#), por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

55 [Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre](#), por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para dinamización de la economía y el empleo.

56 [Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; [Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio](#), de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

57 [Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo](#), de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas; [Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero](#), de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas; [Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril](#), de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas; [Real Decreto-Ley 14/2011, de 16 de septiembre](#), de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; [Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre](#), sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen; [Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo](#), de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas; [Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto](#), por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción; [Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre](#), por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local; [Real Decreto-Ley 2/2010, de 19 de marzo](#), sobre reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de los trabajadores eventuales agrarios afectados por las inundaciones acaecidas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura; [Real Decreto-Ley 12/2010, de 20 de agosto](#), por el que se prorroga el programa temporal por desempleo e inserción, regulado en la [Ley 14/2009, de 11 de noviembre](#); [Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero](#), de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo; [Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto](#), de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo; [Real Decreto-Ley 18/2011, de 18 de noviembre](#), por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria «*E. coli*».

58 [Real Decreto-Ley 4/2010, de 26 de marzo](#), de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud; [Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto](#), de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

59 Tomando como punto de referencia el 1 de septiembre, fecha de cierre de este trabajo.

a la hora de acudir al canal parlamentario de producción legislativa, con lo que ello implica en términos de desplazamiento de la lógica pluralista (que es propia del Parlamento) a favor de la mayoritaria (precisamente la que caracteriza al Gobierno).

En cuanto a los sectores materiales concernidos por las normas gubernamentales de urgencia volvemos a constatar un perfil extraordinariamente variado.<sup>60</sup> Una vez más, la urgencia a la que se responde vía decreto-ley no se agota en el ámbito de la crisis, sino que emergen disposiciones orientadas hacia otras parcelas. Es el caso de los decretos-leyes aprobados con ocasión de desastres naturales,<sup>61</sup> referidos al sector de la energía,<sup>62</sup> medio ambiente,<sup>63</sup> infraestructuras,<sup>64</sup> transposición de directivas europeas<sup>65</sup> o televisión pública.<sup>66</sup> Una vez referidos tales supuestos, se constata la existencia de una importantísima batería de decretos-leyes orientados a gestionar la crisis mediante acciones encaminadas al impulso y la liberalización<sup>67</sup> de la actividad económica; conteniendo medidas tributarias y de carácter presupuestario,<sup>68</sup> así como de concesión de créditos extraordinarios,<sup>69</sup> relativas al sistema financiero (entre las que destaca un profundo cambio de orientación estructural);<sup>70</sup> de apoyo a las Administraciones Públicas, en especial a los Entes Locales;<sup>71</sup> una nueva reforma

60 Con respecto al análisis pormenorizado de las principales líneas de estrategia política ínsitas a los decretos-leyes aprobados en la nueva legislatura, volvemos a recomendar la lectura de las crónicas legislativas de AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, concretamente, la última publicada (correspondiente al 2012) contenida en el núm. 97 (2013).

61 [Real Decreto-Ley 25/2012, de 7 de septiembre](#), por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas; [Real Decreto-Ley 11/2012, de 30 de marzo](#), de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca.

62 [Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de enero](#), por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos; [Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero](#), de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero; [Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio](#), por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

63 [Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo](#), de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

64 [Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio](#), por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

65 [Real Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo](#), de mediación en asuntos civiles y mercantiles; [Real Decreto-Ley 8/2012, de 16 de marzo](#), de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio; [Real Decreto-Ley 9/2012, de 16 de marzo](#), de simplificación de las obligaciones de información y documentación de fusiones y escisiones de sociedades de capital; [Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo](#), por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

66 [Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio](#), por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

67 [Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo](#), de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

68 [Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre](#), de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público; [Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo](#), por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público; [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; [Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero](#), por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, así como corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado; [Real Decreto-Ley 7/2013, de 28 de junio](#), de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

69 [Real Decreto-Ley 26/2012, de 7 de septiembre](#), por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas; [Real Decreto-Ley 10/2013, de 26 de julio](#), por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de crédito para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal.

70 [Real Decreto-Ley 6/2013, de 22 de marzo](#), de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero; [Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero](#), de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero; [Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto](#), de reestructuración y resolución de entidades de crédito; [Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero](#), de saneamiento del sector financiero; [Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo](#), sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero; [Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio](#), de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero; [Real Decreto-Ley 10/2012, de 23 de marzo](#), por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión.

71 [Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero](#), por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios

del mercado de trabajo,<sup>72</sup> así como otras dirigidas a la activación del empleo<sup>73</sup> y la protección de las personas desempleadas.<sup>74</sup> Por su parte, en los ámbitos de la Seguridad social,<sup>75</sup> el Sistema Nacional de Salud,<sup>76</sup> y la educación<sup>77</sup> vendrán a aplicarse criterios de racionalización como vía para proceder a significativas reducciones en la prestación de estos servicios fundamentales.

### 2.3 Ensayo de valoración constitucional: aproximación general

A la luz de los datos expuestos, se dibuja un panorama que en sí mismo no resulta novedoso con respecto a la experiencia constitucional precedente, a saber, la neta prevalencia del decreto-ley para afrontar las crisis económicas. Ante la virulencia de la situación planteada, la respuesta normativa no solo se articula desde la esfera del Ejecutivo, sino también a través de la potestad legislativa de urgencia con que este cuenta. Junto a ello, resulta que en la práctica reciente, el decreto-ley ha pasado a afirmarse como instrumento prácticamente exclusivo de conformación de nuestro ordenamiento jurídico. Los ámbitos temáticos abordados por las sucesivas y constantes normas gubernamentales de urgencia presentan una tal relevancia cualitativa que no resulta exagerado afirmar que el espacio regulador accesible para la potestad legislativa de las Cortes Generales ha quedado irremisiblemente relegado a un ámbito decididamente secundario.

El espectacular contraste existente entre el abultadísimo volumen de decretos-leyes que han sido producidos durante el periodo analizado y la correlativa aminoración de las leyes parlamentarias pone de manifiesto una peculiar situación en la que el reparto de roles reguladores constitucionalmente atribuidos a Gobierno y Parlamento resultan invertidos: la regla general apunta hacia el Ejecutivo, que legisla de forma habitual,<sup>78</sup> y, a modo de excepción, el legislativo parlamentario, que actúa sólo de forma residual.

Para valorar la idoneidad constitucional de esta anómala situación, hay que tener presente que, sin lugar a dudas, estamos ante una situación fáctica extraordinariamente grave que, en principio, legitima el recurso a la legislación de urgencia por parte del Gobierno, permitiéndole adoptar sus decisiones en un plazo más breve que el requerido por el procedimiento legislativo ordinario o el de urgencia. Ahora bien, a partir de tal constatación de fondo debe recordarse que la legitimidad constitucional del decreto-ley viene a condicionarse en la lectura que el Tribunal Constitucional lleva a cabo de su presupuesto habilitante, al cumplimiento de ulteriores requisitos; así, la exigencia de justificación expresa por el Gobierno de la concurrencia de una situación urgente y que el contenido de la norma gubernamental guarde una relación de congruencia con aquella. Será, por lo tanto, en la verificación de tales exigencias por el Tribunal Constitucional donde se juegue la fundamental partida del uso constitucionalmente admisible del decreto-ley.

---

para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; [Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo](#), por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores; [Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio](#), de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero; [Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio](#), de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

72 [Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

73 [Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, así como corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado; [Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo](#), de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

74 [Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto](#), por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo; [Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre](#), de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social; [Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero](#), por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

75 [Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre](#), de medidas de consolidación y garantía del Sistema de Seguridad Social.

76 [Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril](#), de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

77 [Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril](#), de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

78 En función de la situación descrita, el decreto-ley habría dejado de ser lo que CARILLO LÓPEZ, Marc, en «El Decreto-Ley: excepcionalidad o habitualidad», *Revista de las Cortes Generales* núm. 11 (1987), p. 61, consideraba un recurso «cuasi-habitual» en manos del Gobierno, para pasar en convertirse en recurso habitual.

A día de hoy, aunque con un valor estrictamente limitado al Real Decreto-Ley 8/2010, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, contamos ya con un significativo referente a este respecto. Nos referimos al aval expreso de constitucionalidad formulado por el Tribunal Constitucional a través de los diversos autos<sup>79</sup> que, a pesar de no admitir a trámite las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas contra dicha norma gubernamental, vienen a sancionar su constitucionalidad. Y no solo desde la perspectiva del presupuesto habilitante del artículo 86.1 de la Constitución Española, considerando que se cumplen los requisitos exigidos por este al constatarse que la circunstancia urgente aparece expresamente justificada por la norma y, asimismo, la existencia de una relación de congruencia entre aquella y el contenido de esta. A una conclusión similar se llega por lo que respecta al cumplimiento de los límites materiales que circunscriben el ejercicio de dicha potestad normativa.

Como contrapunto una actitud más incisiva ha sido adoptada por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña (CGEC) en relación con los decretos-leyes (tanto estatales como autonómicos) que han sido sometidos a su control. La aplicación de los criterios valorativos acuñados por la jurisprudencia constitucional para determinar el respeto de la cláusula de la urgente necesidad por parte de aquellos ha permitido realizar una suerte de ensayo de control de constitucionalidad, obviamente despojado de todo efecto jurídico, dada la naturaleza que presenta este órgano, en cuya virtud se han formulado las siguientes conclusiones: por un lado, que la situación fáctica de la que traen causa las normas gubernamentales analizadas resulta excepcional; por otro, sin embargo, que no siempre es posible constatar la existencia de alusiones directas o referencias explícitas a la misma por parte del Gobierno,<sup>80</sup> ya sea en la exposición de motivos, ya sea en el debate de convalidación. Dicha ausencia, en opinión del Consejo, resulta determinante para formular un juicio contrario a la validez constitucional de los decretos-leyes desde la perspectiva de su presupuesto habilitante. En tal situación se encuentra el RDL 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones,<sup>81</sup> con respecto al que se apunta que su preámbulo se limita a contener una «alegación genérica», sin que se justifique «de manera motivada y expresa la razón de la urgencia». Un juicio igualmente negativo merece el RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad,<sup>82</sup> al considerar el Consejo que adolece de una justificación suficiente de la urgencia, tanto en la exposición de motivos como en el debate de convalidación, siendo posible verificar únicamente la existencia de algunas referencias caracterizadas por su acentuada «generalidad y abstracción». En tales circunstancias, el ejercicio de potestad legislativa a cargo del Gobierno deviene inconstitucional.

Pero, junto con estas consideraciones puntuales, una especial atención ha de prestarse a la seria llamada de atención que, desde una perspectiva sistémica, es formulada desde el Consejo de Garantías Estatutarias,<sup>83</sup> poniendo de manifiesto la problemática coyuntura en la que se encuentra actualmente nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia del uso exacerbado del decreto-ley. En opinión de dicho órgano «es evidente que la situación de crisis económica es excepcional, pero la toma de decisiones gubernativas, de forma continuada, con rango de ley, sin debatir las medidas adoptadas en el Parlamento no deja de ser preocupante desde el punto de vista constitucional, por mucho que se prevea una sesión de convalidación parlamentaria. La crisis económica no puede ser un argumento para cambiar la distribución de tareas entre los poderes constituidos, lo cual altera el sistema constitucionalmente establecido, ni tampoco el reparto de competencias

<sup>79</sup> La serie de resoluciones en las que se afirma la constitucionalidad del RDL 8/2010 se inicia con el Auto TC 179/2011, de 13 de diciembre y, se cierra, por el momento con el Auto 246/2012, de 18 de diciembre.

<sup>80</sup> En el Dictamen CGEC 1/2011, de 22 de febrero, FJ 3, referido al RDL 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y fiscalizadoras para fomentar la inversión y creación del empleo, se afirma que este «cumple de manera correcta y suficiente con la exigencia de la extraordinaria y urgente necesidad», según se deduce de la «aplicación de la doctrina del TC deferente con el margen de apreciación del Gobierno en materia económica». A una conclusión similar se llega en el Dictamen CGEC 3/2012, de 3 de abril, en el que se analiza el RDL 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, al constatarse la concurrencia de una «situación objetiva de extraordinaria y urgente necesidad» que ha sido justificada por el Gobierno, «cumpliendo con los requisitos exigidos por la Constitución».

<sup>81</sup> Dictamen CGEC 6/2012, de 1 de junio, FJ 3.

<sup>82</sup> Dictamen CGEC 11/2012, de 22 de agosto, FJ 5.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

Al hilo de la trascendente problemática aludida por tan oportunas reflexiones, a continuación, procederemos a concentrar nuestra atención en las implicaciones institucionales que se derivan del recurso generalizado al decreto-ley en las dos últimas legislaturas, tomando en consideración la idoneidad del control político que desde el Parlamento se ejerce sobre dicho instrumento normativo.

### 3 La intervención parlamentaria sobre el decreto-ley o el momento del control político

#### 3.1 Las razones del control parlamentario del decreto-ley

A partir de ahora, pues, nos proponemos acometer un análisis del recurso al decreto-ley desde la perspectiva parlamentaria, evaluando el margen constitucional de actuación/respuesta/incidencia que a esta compete frente a la normativa gubernamental; o lo que es lo mismo, valorando la virtualidad fiscalizadora que, en una clave eminentemente política, despliega la intervención que corresponde a las asambleas representativas.

Así enfocada la cuestión, a la hora de abordar la significación institucional de la potestad legislativa de urgencia constitucionalmente atribuida al Gobierno, resulta imprescindible traer a colación el hecho de que el decreto-ley, en cuanto manifestación unilateral de voluntad del Ejecutivo, contiene disposiciones provisionales, con una vigencia independiente limitada al plazo máximo de treinta días desde su aprobación. Para superar dicha precariedad existencial inicial, la Constitución va a establecer, con carácter preceptivo, la necesidad de una posterior intervención parlamentaria, que puede articularse a través de dos vías distintas: una primera, únicamente transitable por el Congreso de los Diputados, que tendrá que convalidar/ratificar dicha normativa, contando a tal efecto con el ya aludido plazo de treinta días (art. 86.2 CE); o bien, una segunda, que abre la puerta al concurso de ambas Cámaras, si se opta por la conversión en ley acudiendo al procedimiento legislativo de urgencia (art. 86.3 CE).

Tal planteamiento constitucional se justifica si se atiende a que el decreto-ley es una norma que presenta fuerza, rango y valor de ley; pero, sin embargo, se ha creado al margen de la dinámica pública y contradictoria que impregna el procedimiento de elaboración de aquella. Estamos, pues, ante una manifestación de potestad legislativa que es producto exclusivo de la voluntad mayoritaria que rige la actuación del Ejecutivo, y no del principio pluralista que compone el código genético de las asambleas representativas. Precisamente atendiendo a esa fundamental vertiente procedimental, las normas gubernamentales de urgencia presentan en cuanto tales una «legitimidad democrática inferior a la ley»<sup>84</sup> que habrá de ser compensada posteriormente en sede parlamentaria. De lo que se trata es de dar la palabra definitiva a dicha instancia sobre la continuidad y supervivencia del decreto-ley, despojándolo de su inicial provisionalidad y permitiendo, de este modo, su incorporación definitiva al ordenamiento jurídico. *A contrario sensu*, se establece que en ausencia de tal voluntad integradora por parte de la representación popular, la normativa unilateralmente aprobada por el Ejecutivo quedará derogada (con efectos *ex nunc*), esto es, desaparecerá del ordenamiento jurídico considerándose agotado su periodo de vigencia independiente. El desarrollo de dicha tarea fiscalizadora, por lo demás, presenta una dimensión esencialmente política, puesto que el control que del decreto-ley se lleva a cabo en el seno del Parlamento se articula como cauce para la manifestación de críticas y discrepancias con respecto a la normativa gubernamental.<sup>85</sup>

Es a través de ese trámite parlamentario *ex post* donde se afirma la existencia de un decisivo límite al intenso principio de colaboración orgánica y funcional que inspira nuestro sistema parlamentario, señalando que

84 CARMONA CONTRERAS, Ana. M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*, ob. cit., p. 233.

85 Estamos ante una clara manifestación de lo que ARAGÓN REYES, Manuel. «Gobierno y forma de gobierno: Problemas actuales». En: ARAGÓN REYES, Manuel; GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (coords.). *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 57-58, denomina control parlamentario «en sentido amplio», esto es, «toda la actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de exigencia de responsabilidad política inmediata. Junto con el control que se realiza a través del voto popular, el control parlamentario constituye (o debe constituir) uno de los medios más específicos y más eficaces del control político».

el mismo no puede llevarse hasta el extremo de que los respectivos ámbitos de actuación experimenten una completa difuminación, resultando intercambiables. Porque si desde la perspectiva de las fuerzas mayoritarias, el desplazamiento de locus decisional del Parlamento hacia el Gobierno resulta —o puede resultar— tendencialmente indiferente en términos políticos, tal diagnóstico cambia radicalmente de signo desde el punto de vista de las minorías. Simple y llanamente, «porque es en los procesos parlamentarios y no en los gubernamentales donde dichas fuerzas políticas pueden desarrollar un rol incisivo»,<sup>86</sup> esto es, desplegar la función de control que las define.

Esta lógica pluralista —y no únicamente mayoritaria— de nuestro sistema democrático (art. 1.1 CE) subyace a la previsión constitucional que somete la incorporación estable al ordenamiento de las normas legislativas de urgencia emanadas del Gobierno a la aceptación por parte de la representación ciudadana reunida en la institución parlamentaria. Gracias a los procedimientos constitucionalmente previstos —convalidación y conversión (art. 86.2 y 3 CE)— las minorías van a recuperar el que se configura como su espacio natural en el ámbito parlamentario, a saber, el despliegue de una labor de crítica y condicionamiento de la acción gubernamental.<sup>87</sup> Solo a través de la preservación del legítimo derecho de la oposición a fiscalizar la acción de gobierno, mostrando su discrepancia al mismo, resulta posible «frenar la expoliación total del órgano parlamentario a favor del Ejecutivo».<sup>88</sup>

### 3.2 La configuración reglamentaria de la convalidación: el «lado oscuro» del decreto-ley en nuestro ordenamiento

Así pues, una vez aludido el efecto jurídico que se deriva de la intervención parlamentaria sobre el decreto-ley, en aras de alcanzar una comprensión integral del mismo ha de ponerse el acento analítico sobre la dimensión institucional inherente al mismo. En este sentido, el trámite de convalidación merece una atención preeminente: no tanto por los escuetos márgenes en los que por voluntad constitucional ha de desarrollarse el control atribuido al Congreso de los Diputados limitándose a la aceptación/rechazo en bloque del decreto-ley remitido por el Gobierno, sino en función de la discutible regulación que del mismo introduce el Reglamento de dicha Cámara en su artículo 151.<sup>89</sup>

Un primer elemento de crítica a este respecto apunta directamente a la sustancial transformación que experimenta el estatus constitucional de los cauces contemplados en los apartados 2 y 3 del artículo 86 de la Constitución. Nos referimos a la decisión reglamentaria de atribuir carácter necesario a la convalidación, configurándola como trámite obligado del que se hace depender siempre y en todo caso la incorporación definitiva del decreto-ley al ordenamiento jurídico. Consecuentemente, la vía de la conversión en ley deviene meramente sucesiva, activándose únicamente una vez que la convalidación se ha producido y solo en tanto se verifique la existencia de una voluntad mayoritaria que la apoye (art. 151.4 RCD).<sup>90</sup> A partir de tal planteamiento, las que constitucionalmente se perfilaban como vías diseñadas en clave de alternatividad acaban por relacionarse en unos términos de eventual consecutividad. De este modo, resulta completamente eclipsada la singularidad que confiere individualidad propia a la potestad legislativa de las Cortes que se manifiesta a través de la conversión.<sup>91</sup>

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

87 Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*, ob. cit., p. 236-237.

88 CARMONA CONTRERAS, Ana, M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*, ob. cit., p. 238.

89 Regulación que, por lo demás, ha sido avalada expresamente por la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 2, en la que se afirma lo siguiente: «a pesar de la práctica parlamentaria que exige la previa convalidación del decreto-ley como trámite necesario e imprescindible para su posterior conversión, nada se opone a una interpretación *alternativa* de ambas vías» (la cursiva es nuestra).

90 Dicho apartado 4 dispone que: «Convalidado un Real Decreto-Ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de Ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución».

91 Cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro. «Tres sentencias sobre el decreto-ley», ob. cit., p. 156, nota 36. El autor expresa la disfuncionalidad de la opción reglamentaria considerando que, si la secuencia normativa establecida por los apartados 2 y 3 del artículo 86 de la Constitución Española fuera de carácter sucesivo y no alternativo, la conversión podría llevarse a cabo en cualquier momento «lo

Reiterando lo criticable de tal planteamiento,<sup>92</sup> a continuación, procederemos a examinar el procedimiento de convalidación desde la perspectiva de sus elementos definidores, teniendo muy presente que, llegados a este punto, nos hallamos ante la que se perfila como clave esencial a la hora de evaluar la legitimidad democrática del decreto-ley desde una perspectiva sistémica. Sencillamente, porque al presentarse la convalidación como único cauce preceptivo para el ejercicio del control parlamentario sobre el decreto-ley, es en este ámbito donde va a jugarse la fundamental partida de la preservación de los derechos de las minorías.

A este respecto, debe recordarse que la capacidad fiscalizadora atribuida al Congreso se articula, ya desde el propio texto constitucional, de forma eminentemente exigua, limitándose a la drástica alternativa de aceptar o rechazar en bloque el contenido del decreto-ley (convalidación versus derogación). A través de la convalidación, por lo tanto, no se permite introducir modificaciones sobre la normativa remitida por el Gobierno. Dicha facultad se reserva, llegado el caso, exclusivamente para el trámite de la conversión en ley. La estabilidad definitiva del decreto-ley, pues, se alcanza sin alterar un ápice su contenido originario.

Al albur de tan categórico planteamiento constitucional, cobra pleno sentido la reivindicación de que en el posterior desarrollo reglamentario de la convalidación se diseñe un procedimiento plenamente comprometido con el ejercicio de la crítica por parte de las fuerzas de oposición, habilitando un espacio adecuado en el que desarrollar el debate y la efectiva contraposición de ideas.

Tal expectativa, sin embargo, no se ha verificado en la práctica, según se desprende del tenor literal del artículo 151.2 del Reglamento del Congreso, en el que dispone lo siguiente: «Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad».

Para entender las implicaciones procedimentales de esta última modalidad de debate, hemos de dirigir nuestra atención a lo dispuesto en el artículo 74.2 del Reglamento del Congreso, el cual establece que: «Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos».

Teniendo presentes tales disposiciones, lo insatisfactorio de este modo de abordar la cuestión resulta evidente, poniendo de manifiesto una actitud de clara minusvaloración de los derechos de la oposición<sup>93</sup> que, a la postre, impide desarrollar un debate en donde las posibilidades reales no solo de criticar las opciones normativas asumidas por el Gobierno a través del decreto-ley, sino también de formular las propias alternativas, resultan drásticamente reducidas. Es cierto que el propio Reglamento del Congreso establece una cláusula flexibilizadora por lo que a la ordenación de los debates se refiere, atribuyendo al Presidente de la Cámara la facultad para ordenarlos «oída la Junta de Portavoces, y, valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias y Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario» (art. 73.2 RCD). Sin embargo, en nuestra opinión, aunque esta previsión, llegado el caso, ofrece un cierto contrapunto a la rigidez procedimental de la convalidación, porque permite abrir un espacio adicional para un debate dotado de mayor profundidad, lo cierto es que en sí misma carece de entidad suficiente para superar la grave problemática expuesta.<sup>94</sup>

Sobre la base de la situación expuesta, consideramos que, en su actual configuración reglamentaria, la convalidación se presenta como un trámite meramente formal que, por lo que atañe a su vertiente sustancial

---

mismo en 30 días que en 30 años».

92 A este respecto, la coincidencia en sede doctrinal es general. Por todos, cfr. TUR AUSINA, Rosario. *El control parlamentario de los decretos-leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 139-141.

93 Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*, ob. cit., p. 258.

94 Cfr. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Madrid: Tecnos, 1988, p. 256. El autor afirma que nos encontramos ante «uno de los mayores problemas para la consideración de los decretos-leyes como instrumentos plenamente democráticos en el ordenamiento jurídico español».

de control, queda despojado de su sentido constitucional, que no es otro que permitir un eficaz desarrollo de la consustancial función de crítica que corresponde a las minorías.<sup>95</sup> Consecuentemente, se incumple la exigencia de reforzar la dimensión pluralista del decreto-ley —en cuanto que originaria expresión unilateral del Gobierno— que se halla en la base de la previsión constitucional de intervención parlamentaria.

Este déficit democrático en clave procedimental que acompaña a los decretos-leyes convalidados como consecuencia de la aludida regulación reglamentaria adquiere unas cotas alarmantes en la actualidad, cuando estos se presentan como instrumento habitual y cotidiano de actuación normativa. El hecho es que, con el extraordinario incremento de los decretos-leyes, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, las restringidas posibilidades de control de que dispone la oposición muestran con toda su crudeza la acentuada debilidad del principio pluralista en este fundamental ámbito de la actividad parlamentaria. Tan negativa percepción se refuerza ulteriormente si tomamos en consideración el restringido uso del trámite de conversión en ley que presentan las dos últimas legislaturas, según se desprende de los siguientes datos: en la IX legislatura, sobre un total de 56 decretos-leyes, tan solo siete se convirtieron finalmente en leyes parlamentarias.<sup>96</sup> En términos porcentuales resulta que únicamente el 12,5 % de las normas gubernamentales fueron sometidas al trámite legislativo. Un balance más positivo, pero siempre circunscrito al ámbito de lo insuficiente, se constata en la legislatura en curso, puesto que diez de los cuarenta decretos-leyes emitidos hasta estos momentos, esto es, un 25 %, han sido convertidos en leyes.

En un contexto sistémico en el que la acción normativa tiende a ser monopolizada por el Gobierno a través de su potestad legislativa de urgencia, la cuestión del respeto de los derechos de las minorías debería ser objeto de un profundo replanteamiento, introduciendo mecanismos encaminados a lograr un mayor equilibrio entre las fuerzas políticas. Por lo que se refiere a la convalidación, resulta imprescindible ajustar la actual normativa reglamentaria al sentido de la previsión constitucional de la que trae causa.

Llegados a este punto, a modo de conclusión, reivindicamos la oportunidad y pertinencia de las ideas que ya en 1920 expusiera Hans Kelsen en *El valor y la esencia de la democracia* afirmando lo siguiente: «La voluntad colectiva creada con arreglo al llamado principio de la mayoría no constituye una dictadura de la mayoría sobre la minoría, sino un resultado de las influencias recíprocas entre ambos grupos, como consecuencia del choque de sus intenciones políticas. [...] En efecto, todo el procedimiento parlamentario con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de transacciones. En ello estriba el verdadero sentido de la mayoría en la democracia genuina».<sup>97</sup>

## Bibliografía

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «Criterios constitucionales de la intervención pública de la economía». En: ASOCIACIÓN DE LETRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *La Constitución económica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Constitucional, 2012.

ARAGÓN REYES, Manuel. «Gobierno y forma de gobierno: Problemas actuales». En: ARAGÓN REYES, Manuel; GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (coords.). *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel. «El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97 (2013).

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *Fuentes del derecho II. Ordenamiento del Estado*. Madrid: Tecnos, 1992.

95 Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*, ob. cit., p. 261.

96 Si bien debe aclararse que los cuatro procedimientos de conversión iniciados en el 2011 quedaron inconclusos a causa de la disolución de las Cortes Generales en septiembre de dicho año.

97 KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona-Buenos Aires: Editorial Labor, 1934, p. 85.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. «El sujeto privado en la Constitución económica: de la vertiente de defensa de los derechos y libertades a la dimensión activa de los actores privados en cuanto protagonistas y corresponsales de la vida económica». En: ASOCIACIÓN DE LETRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *La Constitución económica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Constitucional, 2012.

CARMONA CONTRERAS, Ana M.<sup>a</sup>. *La configuración constitucional del decreto-ley*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

— «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los Estatutos de Autonomía: Consideraciones críticas». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 76 (2006).

CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El decreto-ley: excepcionalidad o habitualidad». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11 (1987).

CRUZ VILLALÓN, Pedro. «Tres sentencias sobre el decreto-ley». En: AA. VV. *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1985.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Madrid: Ariel, 1987.

FERNÁNDEZ BENITO, Almudena; IGLESIAS QUINTANA, Jaime; MORANO LARRAGUETA, Marta. «La presupuestación después de la crisis». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 59 (2010).

GARRORENA MORALES, Ángel. *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 178-181.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier; DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. «Decreto-ley». En: ARAGÓN REYES, Manuel (dir.); AGUADO RENEDEO, César (codir.). *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Madrid: Thomson Reuters, 2011.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona-Buenos Aires: Editorial Labor, 1934.

ORTEGA, Eloísa; PEÑALOSA, Juan. «Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM». *Documentos ocasionales* [Madrid: Banco de España, Eurosistema] núm. 1201 (2012).

PÉREZ ROYO, Javier. «La distribución de capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno». En: AA. VV. *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1985.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Madrid: Tecnos, 1988.

TUR AUSINA, Rosario. *El control parlamentario de los decretos-leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*. Turín: UTET, 1987.