



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  
*Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*

Trabajo Fin de Grado

**LA CALIDAD DEMOCRÁTICA  
ANTE EL ABUSO DEL  
DECRETO-LEY**

**Alumno: Pedro Antonio Colmenero Vega**

**Mayo, 2016**

## ÍNDICE

Resumen / Abstract.....	p. 4.
1. <u>INTRODUCCIÓN</u> .....	p. 5.
2. <u>CAPÍTULO I: CONFIGURACIÓN GENERAL DEL DECRETO-LEY</u> .....	p. 7.
2.1. Características y tramitación parlamentaria del decreto-ley.....	p. 7.
2.1.1. Legitimación del Gobierno en sus actuaciones.....	p. 7.
2.1.2. Significado del requisito de “extraordinaria y urgente necesidad”..	p. 10.
2.1.3. Límites en la elaboración y promulgación.....	p. 13.
2.1.4. Control y trámites parlamentarios.....	p. 16.
2.2. Finalidad del decreto-ley frente a otras normas jurídicas.....	p. 21.
2.2.1. Vs. ley ordinaria.....	p. 22.
2.2.2. Vs. ley orgánica.....	p. 23.
2.2.3. Vs. decreto legislativo.....	p. 23.
3. <u>CAPÍTULO II: SITUACIÓN DEL DECRETO-LEY DURANTE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA</u> .....	p. 25.
3.1. Uso del decreto-ley en la práctica gubernamental.....	p. 25.
3.1.1. Desde la I hasta VIII legislatura de la democracia española.....	p. 25.
3.1.2. IX y X legislatura de la democracia española.....	p. 28.
3.2. Repercusión del uso del decreto-ley para el Estado español.....	p. 32.
3.2.1. Valoraciones en torno a la calidad democrática.....	p. 32.
3.2.2. Consecuencias tras el abuso del decreto-ley.....	p. 34.
4. <u>CONCLUSIONES</u> .....	p. 38.

5. <u>MATERIAL UTILIZADO</u> .....	p. 39.
5.1. Bibliografía.....	p. 39.
5.2. Jurisprudencia.....	p. 40.
5.3. Legislación.....	p. 41.
5.4. Webgrafía.....	p. 43.
Abreviaturas.....	p. 44.

## **RESUMEN**

En este trabajo de investigación el objetivo que se plantea es analizar al completo la figura del decreto-ley, para cuestionar con posterioridad las consecuencias que tiene para la calidad democrática un uso abusivo del mismo.

El decreto-ley es una norma del ordenamiento jurídico español que tiene rango y fuerza de ley. Está dirigido a regular aquellas materias no vedadas por la Constitución española de 1978, cuando aparezca una situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que así lo requiera. Así, dada la importancia de no malinterpretar las nociones teóricas de esta norma, encontramos distintos mecanismos de control por parte de las Cortes Generales y del Tribunal Constitucional que velan por el cumplimiento de la esencia fundamental de todo decreto-ley.

En definitiva, se desea que el lector comprenda la importancia del decreto-ley, su posición en el ordenamiento jurídico y las particularidades que presenta en una sociedad democrática.

## **ABSTRACT**

*In this research the objective set is to analyze the full figure of decree-law to question after the consequences for the democratic quality abusive use.*

*The decree-law is a rule of Spanish law which has the status and force of law. It is intended to regulate those matters not forbidden by the Spanish Constitution of 1978, when a situation of "extraordinary and urgent need" appears that requires it. Thus, given the importance to not misinterpret the theoretical notions of this standard are different mechanisms of control by the Parliament and the Constitutional Court that ensure compliance with the fundamental essence of all decree-law.*

*In short, you want the reader to understand the importance of decree-law, its position in legal system and the peculiarities of a democratic society.*

## **1. INTRODUCCIÓN.**

En el presente trabajo de investigación partimos de la problemática que existe o puede existir en nuestro ordenamiento jurídico tras un abuso en la utilización del decreto-ley. Desde que la Constitución española declarase a España en 1978 como un Estado social y democrático de Derecho, comprobamos que un uso desmedido e inadecuado de cuantas posibilidades ofrece el texto constitucional puede acabar provocando un menoscabo para la sociedad de nuestros días.

La reforma constitucional, derechos y libertades, las Instituciones,... Son varias las materias que trata la Constitución española que pueden ser mal interpretadas por cualquier sujeto, y en este trabajo de investigación vamos a analizar una de ellas: el daño a la calidad democrática tras un abuso en la utilización del decreto-ley.

El decreto-ley comprende una materia que es objeto de estudio en la titulación de Grado en Derecho. En esta titulación encontramos junto a otras cuestiones el análisis completo del conjunto del ordenamiento jurídico y cuantas normas lo componen. De esta forma, y concretamente en la asignatura de Ordenamiento Constitucional y Derechos Fundamentales perteneciente al primer curso de esta titulación, se analizan los distintos actos normativos que tienen lugar en nuestro ordenamiento, encontrando de este modo la propia ley y aquellas normas que comparten su rango y fuerza, siendo el decreto-ley una de ellas.

En cuanto a la estructura, señalar que no vamos a tratar en profundidad la calidad democrática para después mencionar una perturbación en la misma tras el uso inadecuado del decreto-ley, sino más bien analizaremos el decreto-ley y su abuso como tales, para hacer posteriormente referencia a los menoscabos que pueden darse en este sentido en la calidad democrática. Encontramos así una situación que plantea cierta problemática en la actualidad, lo cual justifica la elección de este tema en concreto para investigar y poder ofrecer las debidas conclusiones al respecto.

En ningún momento es finalidad de este trabajo de investigación realizar una crítica directa sobre el uso del decreto-ley que hayan realizado los gobiernos. No se persigue juzgar el modo de actuar de un gobierno o grupo parlamentario en particular. Todo lo contrario, pues en el desarrollo de esta investigación lo que realmente se desea es que el lector conozca tanto la configuración general del decreto-ley, como los daños que puede provocar para la calidad democrática de nuestro país una utilización abusiva del mismo.

La Constitución española refleja fielmente las características particulares y concretas en las que se sitúa la norma del decreto-ley, lo cual contribuye a impedir que se generen dudas en torno a la firmeza del sistema democrático. Ante esto, por calidad democrática entenderemos el resultado de la perfecta armonía, entre aquello que establece el texto constitucional y su cumplimiento, por parte de los poderes públicos y de todo aquel que pudiera atentar contra ella.

En lo que respecta a su estudio en la titulación de Grado en Derecho, señalar que quizás la calidad democrática es una materia que no se trata de forma expresa y concreta en una asignatura en particular, siendo en cualquier caso por medio de las remisiones al Estado democrático que tienen lugar en la asignatura de Ordenamiento Constitucional y Derechos Fundamentales, donde podemos tratar esta cuestión.

Así pues, una vez introducida dicha materia desarrollamos este trabajo de investigación tras consultar la opinión de la doctrina especializada, la jurisprudencia relevante y la propia legislación que regula esta disciplina.

## **2. CAPÍTULO I: CONFIGURACIÓN GENERAL DEL DECRETO-LEY.**

Iniciamos el análisis de esta materia refiriéndonos al decreto-ley, norma de nuestro ordenamiento que jurídico que, tal y como anuncia la Constitución española, tiene rango y fuerza de ley<sup>1</sup>. Este hecho provoca que la ley vaya a compartir en el sistema de fuentes de Derecho Público la misma posición que el decreto-ley. Ambas normas se sitúan en segundo lugar de cuantas fuentes directas se deducen, justo detrás de la Constitución española que ocupa precisamente el primer lugar, mientras que se anteponen a los tratados internacionales, el derecho comunitario y los reglamentos gubernamentales y autonómicos<sup>2</sup>.

Asimismo, en ocasiones al tratar cualquier disciplina resulta conveniente y a la vez satisfactorio, comparar aquella con otras para poder conocer realmente sus límites y las razones de su existencia. Por tanto, a continuación abordaremos el contexto general en el que se desarrolla el decreto-ley en nuestro ordenamiento jurídico.

### **2.1. Características y tramitación parlamentaria del decreto-ley.**

El decreto-ley es una figura muy concreta que nuestro ordenamiento concede para ocasiones muy específicas. Pese a ello puede ocurrir que sus particularidades terminen siendo malinterpretadas si no se atiende realmente a su contenido más elemental. Ante esto, pasamos a tratar sus características para poder analizar mejor con posterioridad, los posibles efectos y consecuencias que pueden aparecer en distintas circunstancias.

#### **2.1.1. Legitimación del Gobierno en sus actuaciones.**

La Constitución española establece de forma expresa al Gobierno la posibilidad de que pueda promulgar un decreto-ley. Esta es una realidad evidente dada por el texto constitucional y que se entiende para las actuaciones que el Gobierno realiza en la elaboración de un decreto-ley.

---

<sup>1</sup> Vid, art. 82.1 CE: “*Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley [...]*”; art. 161.1 a) CE: “[...] *La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley [...]*”; art. 163 CE: “*Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución [...]*”.

<sup>2</sup> Vid, Agudo Zamora, M. (2012), “Otras fuentes del Derecho”, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 187.

Resulta importante reflejar estas ideas al comienzo de la exposición, pues a continuación analizaremos algunas particularidades que en este sentido consideramos de interés.

Por un lado, decir que “las actuaciones” a las que nos referimos en el título de este apartado son la totalidad de trámites necesarios con los que se hace posible la promulgación de un decreto-ley. Nos referimos a un nivel general y con ello a la totalidad de acciones que el Gobierno como institución del Estado español lleva a cabo para dicha promulgación.

Cuando mencionamos al Gobierno de la nación podemos entrar en la duda conceptual de qué nos referimos realmente cuando aludimos al mismo. Para ello es preciso acudir a la Constitución española y a su artículo 98.1, en el cual se ofrece una composición del Gobierno dada principalmente por el Presidente, Vicepresidentes y Ministros. En este sentido, en muchas ocasiones existe la duda conceptual de si realmente el Consejo de Ministros formaría parte del concepto “Gobierno” de cara a la promulgación de un decreto-ley. La Constitución española concede en general a uno y otro distintas funciones, lo cual no impide que puedan existir una confusiones en torno a las características de los mismos.

De este modo, para solucionar esta controversia resulta adecuado acudir al texto constitucional. Concretamente, en el art. 87 CE se le concede al Gobierno la iniciativa legislativa que, de reflejarse en un proyecto de ley, sería el Consejo de Ministros el encargado de aprobarlo según el art. 88 CE. Además, en el art. 97 CE se menciona la función ejecutiva del Gobierno, mientras que en el art. 62 CE se establece que el Consejo de Ministros será quien acuerde los oportunos decretos-leyes.

Ante esto, la doctrina indica una solución concreta a esta controversia terminológica que ha suscitado el estudio de la Constitución española. La misma señala que el “*Gobierno equivale a Consejo de Ministros [...] y no existe hoy duda alguna de que los decretos-leyes son aprobados por el Consejo de Ministros*”<sup>3</sup>. Igualmente, tal y como señala el catedrático de Derecho Constitucional BAR CENDÓN A.<sup>4</sup>, la práctica totalidad de los miembros del Gobierno son realmente Ministros, y solo estos, pueden ser miembros del Gobierno.

---

<sup>3</sup> Vid, Santolaya Machetti, P. (1988) “Los decretos-leyes como actividad gubernativa: sobre el concepto “Gobierno” como titular de la potestad”, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., pp. 60.

<sup>4</sup> Vid, Santolaya Machetti, P. (1988) “Los decretos-leyes como actividad gubernativa: sobre el concepto “Gobierno” como titular de la potestad”, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., pp. 59.

Dejando al margen esta cuestión ya resuelta, hacemos alusión a la problemática que suscita en esta materia la existencia de un gobierno en funciones. Para ello es necesario referirnos al segundo apartado del artículo 101 de la norma constitucional, donde se señala que el Gobierno cesante deberá seguir en todo caso con las funciones oportunas hasta que el nuevo Gobierno realizase la toma de posesión.

Se considera que dicho artículo aporta la conocida cláusula “*prorrogatio*”, entendida por el jurista italiano D’ ORAZIO, G. como “*la posibilidad de seguir ejerciendo de forma limitada sus poderes sin necesidad de un acto especial que declare tal prórroga, sino como consecuencia directa de la aplicación del ordenamiento jurídico*”<sup>5</sup>. La aplicación de esta cláusula tiene unas consecuencias evidentes para el Estado en cuestión, pudiendo de hecho menoscabar de alguna forma la calidad democrática del mismo. Está claro que un Gobierno en funciones tiene limitado su margen de actuación, lo cual provoca la existencia de una serie de límites a la cláusula “*prorrogatio*”.

De este modo, plantear si es posible que el Gobierno en funciones pueda dictar o no un decreto-ley. Esta cuestión se resuelve así: sí se puede, pero siempre que se respeten las normas constitucionales y con el debido control del Parlamento y del Tribunal Constitucional.

La terminología jurídica es la que hace posible que en primer lugar argumentemos la posibilidad de que un Gobierno en funciones pueda dictar un decreto-ley. Así cabe entenderlo en función del art. 78.3 CE, el cual señala “*expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales*”. Mientras tanto, la limitación que mostrábamos anteriormente del respeto y control se debe al campo natural de actuación que tiene un Gobierno en funciones unido, al requisito de la “*extraordinaria y urgente necesidad*” para la promulgación de cualquier decreto-ley. En el caso de que un Gobierno en funciones decida promulgar un decreto-ley, sus actuaciones deberán ser minúsculas intentando no afectar en ningún caso el programa electoral que el futuro Gobierno llevará a cabo en la siguiente legislatura.

---

Vid, Bar Cendón A. (1992), “La posible reforma de la Constitución: Gobierno o “Consejo de Ministros”, *Sobre una hipotética reforma del título IV (“del Gobierno y de la Administración”) de la Constitución de 1978*, Revista de Derecho Político, núm. 37, p. 21.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=57123>

<sup>5</sup> Vid, Santolaya Machetti, P. (1988), “Los decretos-leyes como actividad gubernativa: el problema del Gobierno en funciones”, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 61.

Cabe diferenciar la posición que ostenta un Gobierno en funciones<sup>6</sup> respecto de la situación de otro Gobierno que sí consiguió la mayoría requerida durante el proceso electoral para actuar como tal. Por un lado, mientras el Gobierno que sí ostenta la confianza necesaria para llevar a cabo sus políticas, posee plenas facultades para gobernar conforme a lo estipulado en la legislación, encontramos que el Gobierno en funciones sí posee ciertas limitaciones concretas, como no poder plantear la cuestión de confianza o no poder solicitar al Jefe de Estado la convocatoria de un referéndum de consulta. En la materia que nos ocupa, decir como ya adelantábamos que la diligencia del Gobierno en funciones en lo que respecta a los decretos-leyes no impide que efectivamente los dicte<sup>7</sup>.

Concluimos entendiendo que si la legitimación teórica de un Gobierno, estuviera o no en funciones, de elaborar un decreto-ley es plenamente constitucional, aquellos que en la práctica están encargados de llevarlos a cabo deben tener la diligencia suficiente en su promulgación para no vulnerar la norma fundamental de nuestro país.

#### 2.1.2. Significado del requisito de “extraordinaria y urgente necesidad”.

Es evidente y resulta necesario que cuando mencionamos el decreto-ley y sus referencias en la Constitución española debemos señalar su artículo 86, situado en el capítulo segundo del título tercero de la misma. Si analizamos con detenimiento dicho artículo encontramos en primer lugar el requisito de “*extraordinaria y urgente necesidad*” para su promulgación, así como los límites a las materias que puede regular.

A continuación mostramos el contenido del primer apartado artículo 86 de la Constitución española, dada la importancia que tiene su contenido para la materia que estamos desarrollando más concretamente en este epígrafe. Dicho precepto dice que “*en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes [...]*”.

---

<sup>6</sup> Vid, artículo 21.4 y .5 de la Ley 50/1997, del Gobierno: “4. *El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales. b) Plantear la cuestión de confianza. c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo. 5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado*”.

<sup>7</sup> Vid, <http://www.elboletin.com/nacional/127889/puede-hacer-un-gobierno-en-funciones.html> (consultada a fecha de 29 de abril de 2016).

El hecho de analizar la figura del decreto-ley provoca que realicemos un detenimiento especial en dicho requisito o cláusula. Han sido multitud de ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha procedido a dictar resoluciones donde se declaraba la constitucionalidad o no de distintos decretos-leyes por no cumplir con el requisito de la “*extraordinaria y urgente necesidad*”. Ante esto, nos puede resultar fácil y cómodo saber el sentido estimatorio o no de la sentencia, a la vez que algo más complicado el significado jurídico que el Tribunal Constitucional otorga a dicha cláusula en la práctica. Por ello, la doctrina ha llegado a analizarla tanto como un concepto jurídico indeterminado, como por una circunstancia que los órganos políticos valoran de forma discrecional.

Tras un análisis de la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup> que trata esta materia se entiende que la cláusula obedece a una “*apreciación discrecional por los órganos políticos*”<sup>9</sup>. El Tribunal Constitucional considera que los órganos políticos podrán hacer uso de su discrecionalidad, en torno a la cláusula de la “*extraordinaria y urgente necesidad*” para la promulgación de un decreto-ley. Se refiere así al deber político y legítimo de dar respuesta a una determinada situación a través de una norma que tiene rango y fuerza de ley, sin ser realmente un texto legislativo.

Quizás la mejor forma de entender el alcance que tiene el requisito, presupuesto habilitante o cláusula del decreto-ley de la “*extraordinaria y urgente necesidad*” sea analizando en primer lugar lo que entendemos por algo necesario, para posteriormente conocer el alcance de la urgencia y el carácter extraordinario.

- En cuanto a la necesidad se refiere, señalar que una circunstancia será así cuando tras la no actuación del gobierno, se suceda a consecuencia de tal situación un perjuicio para la sociedad. Ante esto son varias las cuestiones que nos podemos plantear, destacando entre ellas la forma con la que poder conocer si algo es o no necesario. Para poder saber la respuesta idónea se pueden atender a dos situaciones concretas.

---

<sup>8</sup> Vid, STC (Pleno) núm. 29/1982, de 31 de mayo. Fundamento jurídico 3º, quinto párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1982\29. STC (Pleno) núm. 166/1986, de 19 de diciembre. Fundamento jurídico 15º, segundo párrafo, apartado a). Aranzadi Digital: RTC\1986\166.

<sup>9</sup> Vid, Sánchez de Vega García, A. (1991), “Sobre el significado de la cláusula “*extraordinaria y urgente necesidad*””, *¿En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 10.

Por un lado, a aquellas circunstancias consideradas universalmente como responsables de una actuación urgente por parte de los representantes políticos, como desastres naturales o epidemias de cualquier tipo. En este caso es necesario que se actúe para poder contrarrestar tales perjuicios. Por otro lado, podemos cuestionar si algo es necesario o no desde el punto de vista de la ideología política del Gobierno en cuestión. En este caso, según las ideas y concepción del Gobierno entenderíamos que hay una situación de necesidad cuando, por su naturaleza, se requiere la presencia de una respuesta urgente e inmediata para conseguir en la legislatura un fin ventajoso para la sociedad.

Si nos planteamos qué situación provocaría la existencia de una necesidad, el Tribunal Constitucional ha dado respuesta a esta cuestión ofreciendo una línea jurisprudencial que supuesto ser todo un referente en la materia. En este sentido el tribunal señala que *“la utilización del decreto-ley, mientras se respeten los límites del artículo 86, tiene que reputarse lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta”*<sup>10</sup>. Después exponer este fundamento queda claro que la necesidad se extiende no solo a aspectos universalmente necesarios, sino también gubernamentales para los Gobiernos que puedan tener lugar en nuestro país.

- Por otro lado, cuando nos referimos a la urgencia estamos haciendo alusión a un carácter principalmente temporal, ya que cabe señalar que nos referimos a un determinado caso que va a merecer de una actuación en un plazo de tiempo, que no se conseguiría con la utilización de cualquier procedimiento legislativo. No existe el espacio temporal necesario para iniciar un proceso legislativo, lo cual provoca que para abordar dicha materia se tenga que promulgar un decreto-ley que la trate. En ocasiones los procedimientos legislativos se exceden en un período de tiempo superior a los dos meses, duración máxima dada por el ordenamiento jurídico para abordar un caso de urgencia.

---

<sup>10</sup> Vid, STC (Pleno) núm. 6/1983, de 4 de febrero. Fundamento jurídico 5º, segundo párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1982\6.

La urgencia de un determinado caso no puede provocar, tal y como veremos con posterioridad, la regulación de una materia que el propio artículo 86 de la Constitución prohíbe. La nota de urgencia supone que van a existir efectos jurídicos en todo momento desde su promulgación y, por tanto, eficacia de las medidas acordadas, lo cual denota diferencias en su rango jurídico respecto de la ley. No obstante, es posible que la urgencia se deba a la aprobación del decreto-ley como tal, y no tanto al contenido de las mismas medidas, al poder verse más sus consecuencias en tiempos futuros. La apreciación del carácter de urgencia le va a corresponder al Gobierno en primer lugar, más allá de que posteriormente el Congreso de los Diputados intervenga en el control de dicho decreto-ley.

- En torno al carácter extraordinario de la causa que motivó el decreto-ley, decir que en parte esta circunstancia ya la hemos tratado esta cuestión con anterioridad al abordar el carácter de urgencia, por lo que en este caso solamente nos referimos a las peculiaridades más elementales que por “extraordinario” podemos entender. Una situación se convierte en extraordinaria y por consiguiente provocará los efectos oportunos cuando fuera inusual y excepcional, lo cual unido a las particularidades de urgencia hará que sea necesario el devenir de una actuación por parte del organismo competente. En este caso será el Gobierno del Estado español con la promulgación del decreto-ley correspondiente.

### 2.1.3. Límites en la elaboración y promulgación.

Continuamos con el análisis de la figura del decreto-ley y para ello hacemos alusión al artículo 86 de la Constitución española. Indicamos el contenido del primer apartado que nos afecta para el siguiente análisis. Dicho precepto dice que “[...] *no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general*”.

Esta segunda parte que hemos recogido del primer apartado del artículo 86 de la Constitución española supone ser todo un límite formal a la materia que puede regular el Gobierno por medio del decreto-ley. Además de estos límites que se promulgan de forma expresa en el citado artículo, señalar que realmente estos llegan a coincidir con los dados para una ley ordinaria, pues el objeto de regulación que tiene un decreto-ley coincide con aquella.

Las Cortes Generales tienen la potestad para llevar a cabo un control sobre los decretos-leyes dictados por el Gobierno, lo cual supone que este no pueda a través de esta norma regular de tal forma que se afecte a las potestades dadas al Congreso de los Diputados para ejercitar tal control.

Antes de entrar a analizar más detenidamente los límites formales recogidos en el artículo 86 de la Constitución española creemos conveniente referirnos a las materias que deben ser reguladas por medio de una ley ordinaria. Si consultamos el texto constitucional encontramos que tales materias serán las que atañen a las instituciones básicas, los derechos, deberes y libertades públicas, la situación de las Comunidades Autónomas y el régimen electoral general. Así se entiende del art. 81.1 CE, lo cual llega a suponer realmente una mera transcripción del contenido del art. 86.1 CE, o viceversa. Lo que está claro es que el texto constitucional otorga de forma contundente a una serie de disciplinas una importancia que provoca una protección de las mismas a todos los efectos.

- Por un lado, la doctrina entiende que por “*instituciones básicas del Estado*” hay que referirse a las instituciones cuyo funcionamiento no se sumerge bajo el poder de ningún otro ente, siendo la nota de igualdad entre las mismas un dato significativo. Así, la jurisprudencia constitucional las entiende como las “*organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley*<sup>11</sup>”. Por decreto-ley no se podrá regular una disciplina que termine por afectar la situación de estas organizaciones denominadas por la jurisprudencia.
- En torno a “*los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I*”, encontramos que pese al debate surgido en el interior de la doctrina, es entendido por el Tribunal Constitucional la literalidad del mencionado precepto. Por tanto, Los decretos-leyes y de esta forma el Gobierno no podrá regular esta materia en los casos de “*extraordinaria y urgente necesidad*”.
- Asimismo, en el régimen de las Comunidades Autónomas decir que querer incluir esta materia dentro de las posibilidades que puede tener un decreto-ley sería una clara equivocación pues, nos estamos refiriendo a una materia que el Estado español concede a las Comunidades Autónomas.

---

<sup>11</sup> Vid, STC (Pleno) núm. 60/1986, de 20 de mayo. Fundamento jurídico 4º, segundo párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1986\60.

Esto provoca que excluyamos al decreto-ley de normalizar una delimitación sobre cualquier competencia y con ello, plantear serias dudas sobre el artículo 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La controversia que plantea este precepto viene encuadrada a partir de la afirmación “*si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde [...]*”.

De esta forma se hace por parte de la doctrina, pues mientras ASTARLOA HUARTEMENDICOA, I. entiende que “*el decreto-ley [...] cabe la posibilidad de que juegue un papel ampliativo al modo en que esa ampliación competencial puede verificarse por medio de leyes interpuestas del Estado, parte integrante del llamado bloque de constitucionalidad*<sup>12</sup>” comprobamos que SANTOLAYA MACHETTI, P. afirma que “*la única norma con rango de Ley capaz de delimitar competencias son los decretos legislativos, en cuanto que constitucionalmente solo tienen vedado el campo de las leyes orgánicas [...]*<sup>13</sup>”. En cualquier caso, la Constitución española prohíbe de forma expresa al Gobierno utilizar un decreto-ley para regular cuanta materia afecte al régimen de las Comunidades Autónomas.

- Seguidamente comentamos la negación de utilizar el decreto-ley para normalizar cualquier aspecto que trate sobre el derecho electoral general. Antes de nada es preciso aproximarse al concepto de “derecho electoral general” como ya hemos hecho anteriormente con otros, pues en la práctica jurídica quizás encontramos algún problema para entender su contenido. En cualquier caso, esta cuestión se resuelve con cierta facilidad pues doctrina y jurisprudencia coinciden en este aspecto al calificar como tal a la “ley electoral general”, la cual, tiene su principal regulación por medio de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, del Régimen Electoral General.

Resulta importante saber la opinión del Tribunal Constitucional sobre tal concepto y por ello debemos de acudir a su jurisprudencia.

---

<sup>12</sup> Vid, Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985), “Los límites materiales del decreto-ley: Materias vedadas por el artículo 86”, *Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español*, Revista de Administración Pública, núm. 106, p. 137. Disponible online: <http://www.cepc.gob.es/en/publications/journals/electronicjournals>

<sup>13</sup> Vid, Santolaya Machetti, P. (1988) “Límites de los decretos-leyes: límites derivados del artículo 86.1 CE, régimen de las Comunidades Autónomas”, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 168.

De esta forma, encontramos como se anuncia su composición por medio de “*las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*”<sup>14</sup>. Es curioso que antes de la elaboración y entrada en vigor de la ley orgánica del régimen electoral general esta materia fuera regulada a través del ya derogado Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, así como que con anterioridad a 1983 la regulación de las elecciones locales estuviera regulada en una ley ordinaria pese al carácter de la misma.

Por último y a modo de resumen, concluir las ideas expuestas señalando que la utilización del decreto-ley deberá proceder solo para situaciones que se correspondan realmente con su naturaleza. Cuando a algún ente se le concede alguna competencia existe la posibilidad de que pueda abusar del mismo de forma arbitraria y fuera de los casos recogidos por la ley, ante lo cual el Tribunal Constitucional deberá actuar cuando los intereses constitucionales y con ello los de todo español estén en peligro.

#### 2.1.4. Control y trámites parlamentarios.

En este epígrafe vamos a tratar de analizar el control que las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional llevan a cabo sobre la figura del decreto-ley.

Para ello es preciso remitirnos al contenido del art. 86.2 CE, donde se indica que “*los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario*”. El texto constitucional también se refiere en dicho artículo a los oportunos trámites parlamentarios, al indicar que “*durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia*”.

---

<sup>14</sup> Vid, STC (Pleno) núm. 38/1983, de 16 de mayo. Fundamento jurídico 3º, tercer párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1983\38.

- Podemos decir que los oportunos trámites en la elaboración de un decreto-ley se inician en reunión formal del Consejo de Ministros, convocada según el art. 2.1 g) LG por el Presidente del Gobierno. A partir de aquí encontramos realmente todo un mecanismo caracterizado en cualquier caso y conocido así por la doctrina como flexible e informal, dado principalmente al carácter de urgencia por el cual nace el mismo. Tal y como mencionábamos en epígrafes anteriores debemos asemejar en este caso el Gobierno al Consejo de Ministros, por lo que tras los oportunos informes analizados en dicha reunión se decide la aprobación del decreto-ley en cuestión.

Una vez que tiene lugar tal aprobación es el Rey del Estado español quien expide por medio del art. 62 f) CE el decreto-ley, que pasará por este motivo a denominarse “real decreto-ley”. A partir de aquí esta norma se publicará en el Boletín Oficial del Estado, provocando solo así la producción de los oportunos efectos jurídicos. Desde este momento se inicia el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación para que sea sometido a debate del Congreso de los Diputados que recoge la Constitución española, para que así sea convalidado o derogado por el mismo.

Desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado va a producir efectos jurídicos y es preciso señalar que los efectos que ya hubieran producido consecuencias concretas en la práctica cotidiana se mantendrán, con independencia en cualquier caso de su convalidación o no por parte de la Cámara Baja de las Cortes Generales. También es importante señalar que el proceso de convalidación y derogación se va a desarrollar en el Congreso de los Diputados, no teniendo por tanto el Senado competencia para decidir en este caso sobre el futuro en estos términos del decreto-ley en cuestión.

Es preciso señalar que realmente no existen en ninguna fuente del derecho constitucional los motivos concretos con los que justificar la convalidación o derogación de un decreto-ley. Nos referimos a la existencia de unas causas concretas dentro de los aspectos jurídico-constitucionales y de oportunidad política que tienen lugar. El Tribunal Constitucional solamente se puede centrar en si se cumplen o no los aspectos técnico-jurídicos para considerar al decreto-ley acorde a la Constitución española, y por tanto, dejando a un lado toda la valoración y argumentación política que pudiera darse.

Así pues, una vez que ha tenido lugar el oportuno debate que refleja el art. 86.2 CE se procederá en virtud del art. 151.3 RC a la votación de la totalidad del Congreso de los

Diputados, donde será necesaria una mayoría simple<sup>15</sup> para poder convalidar dicho decreto-ley en su totalidad, no pudiéndose introducir modificaciones al mismo. En el caso de no conseguirse la mayoría requerida para su convalidación, el decreto-ley quedaría derogado de forma expresa<sup>16</sup>.

Sin embargo, en el caso de ser convalidado el decreto-ley supondría el respaldo del Congreso de los Diputados hacia dicha norma, lo cual supone la pérdida de su carácter provisional y que la Cámara Baja lo haga suyo de tal forma que adquiere carácter definitivo. Seguidamente el Presidente del Congreso dictará una resolución sobre la convalidación de tal decreto-ley que se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

La Constitución española se remite al Reglamento del Congreso de los Diputados para referirse a un procedimiento especial y sumario de cara a la convalidación o derogación del decreto-ley. En este caso podemos comprobar como dicho Reglamento utiliza su artículo 151 para verificar tal cuestión. Una vez que nos encontramos ante un decreto-ley que ha sido convalidado tras la votación de la totalidad del Congreso de los Diputados, el tercer apartado del artículo 86 de la Constitución española otorga la posibilidad de que este se pueda tramitar como proyecto de ley una vez que ha sido convalidado.

En este sentido es necesario que hagamos una matización en torno a lo recogido en el citado artículo de la Constitución española, en torno a los términos “*durante el plazo establecido en el apartado anterior*”. Estos se deben entender solamente para poder iniciar los oportunos trámites una vez que ha sido aceptada la tramitación como proyecto de ley por el Congreso de los Diputados, y no por tanto en el total temporal que conlleva el procedimiento de urgencia<sup>17</sup>.

El procedimiento de urgencia se encuentra regulado por los reglamentos del Congreso y del Senado. En estos momentos el decreto-ley se considera un proyecto de ley, lo cual va a suponer que puedan tener lugar en él diversas enmiendas a lo largo del procedimiento legislativo con el que se elabore la oportuna ley ordinaria.

---

<sup>15</sup> Vid, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2> (consultada a fecha de 21 de marzo de 2016).

<sup>16</sup> Vid, Salazar Benítez, O. (2012), “La ley”, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 158.

<sup>17</sup> Vid, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2> (consultada a fecha de 21 de marzo de 2016).

De esta forma tiene lugar un procedimiento de urgencia, para cuyo desarrollo nos remitimos a los artículos 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 133 y siguientes del Reglamento del Senado.

Dejando a un lado esta cuestión y una vez que hemos desarrollado los distintos trámites que tienen lugar para la promulgación de un decreto-ley por el Gobierno, su convalidación por el Congreso de los Diputados y la posterior elaboración de una ley ordinaria en torno a dicho decreto-ley, señalar el control que el Tribunal Constitucional lleva a cabo sobre los decretos-leyes. Esta es una potestad que se reconoce de forma expresa en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

- Se trata de verificar por parte de dicho tribunal si el decreto-ley se sitúa conforme a las normas constitucionales. En cualquier caso sí que es conveniente indicar que se realizará un control no solo del decreto-ley convalidado, sino también de aquel que hubiese sido derogado por el Congreso de los Diputados e incluso de la propia ley ordinaria que sustituía al decreto-ley.

A partir de aquí hacemos especial hincapié en las siguientes cuestiones. El control ejercido por el Tribunal Constitucional consistirá en entender si el Gobierno actuó de acuerdo a los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para la promulgación de un decreto-ley, y para ello se basará en cualquier caso en los argumentos ofrecidos durante los debates parlamentarios de cara a la convalidación del decreto-ley, así como cualquier otra manifestación dada por el Gobierno para justificar la existencia de dicha norma.

Por un lado, destacar el art. 28.2 LOTC donde se especifica la circunstancia de declarar como inconstitucional un decreto-ley, cuando regule los derechos fundamentales y libertades públicas que la Constitución española dirige en todo momento a la Ley Orgánica. Por otro, la propia jurisprudencia constitucional aclara que el hecho de que el tribunal pueda actuar contra la ley posterior no significa que el mismo pueda ejercer al unísono sus competencias contra el decreto-ley, pues para ello se necesitan realmente recursos independientes.

A modo de ejemplo podemos señalar dos casos de la jurisprudencia constitucional donde se comprueba el control que ejerce dicho tribunal.

Así, encontramos como existen en la actualidad numerosas sentencias debidas principalmente al aumento del uso del decreto-ley durante las últimas legislaturas, lo cual ha provocado que se cuestionara principalmente por parte de distintos grupos parlamentarios o diversos organismos públicos hacia el Tribunal Constitucional la validez de dicha norma.

A) En primer lugar hacer referencia de forma expresa al contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 211/2015 de 8 de octubre. Esta resolución responde a un recurso de inconstitucionalidad propuesto respecto del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Este recurso fue promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana y se sitúa con el fin de cuestionar la inconstitucionalidad del artículo 124 del decreto-ley mencionado, al entender que el mismo infringe los artículos 9.3, 86.1 y 157.3 de la Constitución española, además de los artículos 67 y 68 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Finalmente el Tribunal Constitucional termina por estimar este recurso de inconstitucionalidad después de fundamentar, entre otras cosas, que *“el Gobierno, a quien como hemos reiterado corresponde la carga de acreditar que concurre el presupuesto habilitante del decreto-ley, no ha explicitado de modo suficiente, ni en la exposición de motivos, ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del real decreto-ley, una argumentación sobre la necesaria prontitud de la medida”* (fundamento jurídico 7º, primer párrafo. Aranzadi Digital: RTC\2015\211).

B) En segundo lugar señalar la sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 245/2004 de 16 de diciembre donde se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del ya derogado con el transcurso del tiempo, Real Decreto-ley 2/1996, de 26 de enero, sobre determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por la Administración General del Estado y los entes públicos de ella dependientes.

En este caso la cuestión se dirige en torno al artículo 1 de dicha norma y se entiende que este vulnera de alguna forma la reserva de ley en relación a aquellas materias que no pueden ser objeto en un decreto-ley, ya que se entiende un incumplimiento

del art. 31.1 CE, el cual dice así “*sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley*”. Este artículo se encuentra dentro del Título I de la Constitución española, lo cual provocaría que fuera una de las materias que el propio art. 86.1 CE prohíbe regular a través del decreto-ley.

Hasta aquí sería evidente que el Tribunal Constitucional declarase la inconstitucionalidad de la citada norma, aunque en este caso no es así. Entre los fundamentos jurídicos de la sentencia indica la falta de razones suficientes por parte de quien interpone esta cuestión de inconstitucionalidad de saber realmente los motivos que asientan aquello que pretende. Este tribunal indica que el decreto-ley se asienta conforme a las normas constitucionales, pues ofrece mientras se remite a sentencias anteriores que “*es un dato evidente que la doctrina constitucional admite el empleo del Decreto-ley para regular materia tributaria dentro de ciertos límites*” (antecedente de hecho 8º, segundo párrafo. Aranzadi Digital: RTC\2004\245).

En definitiva y a modo de resumen tras la remisión a la jurisprudencia constitucional, solo nos queda resaltar y evidenciar el control que el Tribunal Constitucional realiza del decreto-ley en la práctica, y de esta forma verifica en cierto modo la legalidad de los trámites que se realizaron con anterioridad en el Congreso de los Diputados.

## **2.2. Finalidad del decreto-ley frente a otras normas jurídicas.**

Después de abordar con cierto detenimiento las características principales que rodean a la figura del decreto-ley, a continuación vamos a tratar de entender cuál es la verdadera finalidad de esta norma. Asimismo, y para entender su importancia en el ordenamiento jurídico mostraremos distintos rasgos del decreto legislativo y las leyes orgánicas y ordinarias, consiguiendo así entender mejor el rango jurídico del decreto-ley respecto de aquellas normas.

Una vez que nos hemos referido al requisito de “*extraordinaria y urgente necesidad*”, es fácil comprender que la finalidad del decreto-ley reside en que el Gobierno actúe de forma urgente respecto de una determinada situación que, con carácter extraordinario, tiene lugar en nuestra sociedad. No hay tiempo suficiente como para tramitar una ley ordinaria, pues la misma provocaría que una vez aprobada sus funciones aportasen muy poco, ya que como decimos existe una situación en un momento determinado que provoca una actuación urgente.

Ante una situación de urgencia el Gobierno debe actuar de forma urgente y de no ser así, encontraríamos un trance con una difícil solución posterior. Así, razonar que este será en todo caso el verdadero motivo por el cual la Constitución española de 1978 recoge en su artículo 86 la existencia del decreto-ley: “*poder reaccionar ante situaciones extraordinarias a las que no podría hacer frente con eficacia el procedimiento legislativo ordinario*”<sup>18</sup>.

### 2.2.1. Vs. ley ordinaria.

En torno a la ley ordinaria hay que destacar en primer lugar que junto a la ley orgánica se constituye como la segunda de las fuentes en orden de prelación del Derecho público de nuestro país. Solamente la Constitución española anticipa a la ley como tal, lo cual demuestra la importancia de dicho texto con independencia de su presentación, orgánica u ordinaria.

Así pues, es importante señalar que podemos considerar que tanto su importancia como sus fines dependen de la voluntad de los ciudadanos, pues son estos los que por medio del derecho de sufragio deciden la composición de las Cortes Generales, las cuales posteriormente ejercerán la función legislativa que como tal les corresponde. La importancia de la ley ordinaria radica en cualquier caso en regular cuantas materias no vedadas<sup>19</sup> por el ordenamiento jurídico le corresponde, con la finalidad de mejorar la sociedad en que vivimos.

Las principales diferencias respecto del decreto-ley residen en la institución que las crea, así como la situación social en que se promulga. Mientras que en el decreto-ley es el Gobierno el encargado de su elaboración, en la ley ordinaria serán las Cortes Generales quienes ejerzan tal potestad. De la misma forma, el decreto-ley solo se podría pronunciar en situaciones de “*extraordinaria y urgente necesidad*”, mientras que para una ley ordinaria no es requisito indispensable que se cumpla dicho presupuesto.

Jurídicamente debemos entender la ley ordinaria como la principal norma a la que cotidianamente se enfrenta nuestro ordenamiento, al tratar el marco de actuación de las distintas materias aprobadas a través de los oportunos procedimientos legislativos.

---

<sup>18</sup> Vid, Salazar Benítez, O. (2012), “La ley”, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 156.

<sup>19</sup> Vid, art. 81.1 CE: “*Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*”.

Por tanto, la ley ordinaria presenta una finalidad más acorde con las dimensiones del poder democrático respecto del decreto-ley, debido a la cláusula habilitante ya mencionada. No decimos que el decreto-ley no sea democrático, sino más bien que los efectos que ofrece por sí mismo limitan en cierta medida la repercusión de las actuaciones que llevan a cabo los ciudadanos en la vida democrática.

### 2.2.2. Vs. ley orgánica.

Cuando mencionamos cualquier ley orgánica debemos entender que pese a tener la misma naturaleza que una ley ordinaria, es preciso comprender que el ordenamiento jurídico concede más control sobre esta norma pues regula los distintos deberes, derechos y libertades públicas que recoge el Título I de la Constitución española. Al calificarla con la misma naturaleza que con la ley ordinaria nos referimos que las mismas emanan de la función legislativa de unas Cortes Generales conformadas según los deseos de los ciudadanos durante cada proceso electoral. En este sentido, sería importante comprender su distinción.

La diferencia que tiene cualquier ley orgánica respecto de la ley ordinaria se basa tanto en la notoria diferencia de mayorías requeridas para su aprobación, como en las materias que regula y con ello la trascendencia de la misma para los derechos más característicos de los ciudadanos y de cualquier sociedad democrática. Si bien para una ley ordinaria se exige la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, en el caso de una ley orgánica podrá ser necesaria solamente la aprobación por parte de la mayoría simple, según el caso. Igualmente señalar que la ley orgánica regulará aquellas materias que se encuentran vedadas para el decreto-ley por el artículo 86.1 de la Constitución española.

### 2.2.3. Vs. decreto legislativo.

El decreto legislativo se constituye al igual que el decreto-ley como una norma con rango y fuerza de ley. Esto quizás puede provocar la disminución en cuanto a las diferencias entre una norma y otra, aunque pese a ello es preciso señalar que encontramos importantes diferencias entre uno y otro en todos los aspectos.

Por un lado, es en el decreto legislativo<sup>20</sup> donde las Cortes Generales delegan en el Gobierno la elaboración de una norma que va a tener rango de ley. Es decir, aquellas van a entregar al Gobierno la posibilidad de que confeccionen una determinada ley de bases o ley ordinaria, sobre la materia que aquellas van a indicarle.

Así, la delegación legislativa podrá presentarse en cualquiera de estas formas, siendo notas características el carácter expreso de la misma, sobre un tema y en torno a un plazo de tiempo determinado, con un solo acto. En torno a las características del decreto legislativo es preciso señalar algunas notas comunes con el decreto-ley y que se resuelven en torno al control sobre los mismos. De esta forma encontraremos la existencia de controles tanto jurisdicciones como por parte de las Cortes Generales.

La finalidad que mantiene un decreto legislativo reside, en que sean las Cortes Generales las que puedan conceder al Gobierno la posibilidad de regular concretamente una determinada materia. Por tanto, esta finalidad distingue al decreto legislativo del decreto-ley, pues con este último el Gobierno adquiere por propia iniciativa dicha potestad hasta el punto de que es una función propia cuando concurre una “*extraordinaria y urgente necesidad*” que así lo requiera.

En definitiva, señalar que con la delegación legislativa se consigue completar el conjunto de normas de nuestro ordenamiento jurídico que tienen rango y fuerza de ley. En este caso se componen únicamente del decreto-ley y el decreto legislativo, pudiendo comprobar en la práctica tanto la utilidad del decreto-ley en determinados momentos como la colaboración de dos instituciones del Estado (Cortes Generales y Gobierno) en el proceso normativo de un decreto legislativo.

---

<sup>20</sup> Vid, art. 82 CE: “1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior. [...] 3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno [...]”; art. 85 CE: “Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos”.

### **3. CAPÍTULO II: SITUACIÓN DEL DECRETO-LEY DURANTE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA.**

Desde que la actual Constitución española se aprobara en 1978 hemos podido comprobar el desarrollo que han tenido las distintas materias que en ella se regulan. El decreto-ley ha sido una norma que si bien su uso ha sido entendido con cierta normalidad por parte de la doctrina y tribunales, quizás en algunas ocasiones unos y otros Gobiernos han realizado un uso distinto de esta figura, provocando en cualquier caso consecuencias directas para el devenir de nuestro país.

Con el transcurso del tiempo distintos motivos han generado una situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que ha justificado la realización de decretos-leyes. Así, la crisis económica sufrida en nuestro país ha generado dicha creación bajo la finalidad de conseguir “*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>21</sup>. Seguidamente cuestionamos si el decreto-ley ha tenido un uso inadecuado en las distintas etapas de nuestra historia democrática y, en este sentido, si la calidad democrática española se ha visto deteriorada por este motivo.

#### **3.1. Uso del decreto-ley en la práctica gubernamental.**

A continuación analizamos en profundidad el uso que se ha hecho del decreto-ley en las distintas legislaturas de la democracia española. La siguiente labor se encuentra comprendida en dos etapas divididas en torno al año 2008, al ser esta una fecha de vital importancia debido a los inicios de la crisis económica y al aumento del uso del decreto-ley, entre otros motivos.

##### 3.1.1. Desde la I hasta VIII legislatura de la democracia española.

En este análisis al igual que en cualquier otro sobre una materia prolongada en el tiempo, es imprescindible contar con una fuente de investigación veraz y correcta, ya que de lo contrario podríamos llegar a conclusiones erróneas y por tanto no se corresponderían con la realidad actual.

---

<sup>21</sup> Vid, Carmona Conteras A. (2013), “Aplicación de tales pautas hermenéuticas a los decretos-leyes producidos en la actual coyuntura de crisis. La respuesta normativa a la crisis: el masivo recurso del decreto-ley”, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, Revista Catalana de dret públic, núm. 47, p. 9. Disponible online: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.9>

Resulta importante recoger no solo el número total de decretos-leyes aprobados, sino también la representación parlamentaria del Gobierno en cuestión para poder así relacionar una información con otras, dado el sistema de mayorías requeridas para la convalidación de un decreto-ley por el Congreso de los Diputados y su posterior tramitación legislativa como si un proyecto de ley se tratara.

De esta forma y teniendo en cuenta las bases de datos oficiales consultadas<sup>22</sup>, podemos anunciar los siguientes resultados.

- Durante la I legislatura (1979-1982) de la democracia española se aprobaron un total de 67 decretos-leyes. Esta cantidad es levemente inferior al veinticinco por ciento de las leyes ordinarias totales que fueron aprobadas durante esta legislatura, bajo la presidencia del gobierno de don Adolfo Suárez González. El Grupo Parlamentario que ostentaba mayor número de representación en el Congreso de los Diputados era el Grupo Parlamentario Centrista con un total de 150 diputados.

Pese a la lejanía temporal de esta legislatura podemos encontrar en varios decretos-leyes de esta época, que pese a su derogación con el paso del tiempo han marcado la realidad democrática que hoy vivimos. Destacar en este sentido el Real Decreto-ley 5/1979, de 26 de enero, sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación. Además, encontramos con anterioridad incluso el Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política donde se posibilitaba la legalización de los partidos políticos, derogado en 1978 por la ley de partidos políticos y esta a su vez por la actual ley orgánica del año 2002.

- En la II, III, IV y V legislatura de la España democrática el presidente del gobierno fue don Felipe González Márquez. Durante la II legislatura (1982-1986) el Grupo Parlamentario Socialista formaba la mayoría parlamentaria con 201 diputados y se aprobaron un total de 35 decretos-leyes, siendo así el dieciséis por ciento de los textos legislativos que tuvieron lugar.

---

<sup>22</sup> Vid, Tur Ausina, R. (2002), “Anexo: práctica parlamentaria en la tramitación de los decretos-leyes”, *El control parlamentario de los decretos-leyes*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 206, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia> (consultada a fecha de 26 de marzo de 2016), <https://www.boe.es/legislacion/legislacion.php> (consultada a fecha de 26 de marzo de 2016), <http://0-aranzadi.aranzadidigital.es.avalos.ujaen.es/> (consultada a fecha de 26 de marzo de 2016).

Asimismo, en la III legislatura (1986-1989) fueron un total de 17 los decretos-leyes que se aprobaron y de 182 diputados formaban la mayoría del Grupo Parlamentario Socialista, lo cual no llegaba al quince por ciento de las leyes ordinarias totales de esta legislatura. Posteriormente en la IV legislatura (1989-1993) de la democracia se aprobaron 26 decretos-leyes con la representación de 175 diputados del Grupo Socialista del Congreso, lo cual suponía un veinte por ciento de las leyes ordinarias aprobadas. Finalmente, en la V legislatura (1993-1996) el Grupo Socialista en el Congreso tenía la mayoría parlamentaria de 159 diputados, teniendo lugar durante esta legislatura la aprobación de 38 decretos-leyes, suponiendo así el treinta por ciento de las leyes ordinarias que tuvieron lugar en esta legislatura.

El decreto-ley tiene gran importancia en el momento presente de su promulgación debido a su situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que motiva su aprobación en ese momento determinado, por lo que creemos conveniente destacar los decretos-leyes del siglo pasado que a juicio de la doctrina especializada en la materia se ajustaban más a la cláusula habilitante. Nos podemos referir así al Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, al Real Decreto-ley 2/1987, de 3 de julio, de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite y azar, o al Real Decreto-ley 5/1990, de 20 de diciembre, de medidas fiscales urgentes. Señalar también el Real Decreto-ley 7/1994, de 20 de junio, sobre libertad de amortización para las inversiones generadoras de empleo.

- Seguidamente y durante las dos siguientes legislaturas don José María Aznar López tendría la presidencia del gobierno. En la VI legislatura (1996-2000) de la democracia española se aprobaron 65 decretos-leyes, lo cual suponía casi el treinta y dos por ciento de las leyes aprobadas en esta legislatura. La mayoría en el Congreso de los Diputados la ostentaba el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, con un total de 189 diputados, mientras que en la VII legislatura (2000-2004) fueron 230 diputados quienes formaban este grupo parlamentario. En esta legislatura se aprobaron 52 decretos-leyes, significando así el treinta y cuatro por ciento de las leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de los Diputados.

Nos podemos referir al Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, así como al Real

Decreto-ley 16/1999, de 15 de octubre, de adopción de medidas urgentes para combatir la inflación y facilitar un mayor grado de competencia en materia de telecomunicaciones.

Ya en el nuevo siglo se aprobaron durante la VII legislatura decretos-leyes como el Real Decreto-ley 10/2000, de 6 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte, el Real Decreto-ley 7/2002, de 22 de noviembre, de medidas reparadoras con el accidente del buque del “Prestige”, o el Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica.

- Por último, referimos a la VIII legislatura (2004-2008) de la democracia, en la cual bajo la presidencia del Gobierno de don José Luis Rodríguez Zapatero y con la representación de 187 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso se aprobaron un total de 52 decretos-leyes, lo cual suponía casi el cuarenta por ciento de las leyes ordinarias aprobadas en esta legislatura.

Durante este período caben destacar decretos-leyes cuya importancia se entiende universalmente, como son los casos del Real Decreto-ley 8/2005, de 27 de mayo, de adopción de medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones acaecidas en la isla de la Gomera, o el Real Decreto-ley 10/2005, de 20 de junio, de adopción de medidas urgentes para paliar los daños producidos en el sector agrario por la sequía y adversidades agrarias. También señalamos decretos-leyes de otros ámbitos como el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, sobre racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, así como el Real Decreto-ley 7/2006, de 23 de junio, de adopción de medidas urgentes en el sector energético.

Tal y como anunciábamos al principio de este análisis, cabe hacer una distinción entre las ocho primeras legislaturas de la democracia y las dos posteriores, pues entre estas se encuentra el año 2008, fecha en la existe un aumento del uso del decreto-ley cuyos motivos pueden residir en múltiples facetas, como por ejemplo en la crisis económica. Así pues, con posterioridad trataremos la IX y X legislatura de la democracia española.

### 3.1.2. IX y X legislatura de la democracia española.

Una vez que ya hemos mencionado el uso dado del decreto-ley durante los inicios de la democracia española y hasta el año 2008, continuar de este modo con las legislaturas posteriores.

- En cuanto a la IX legislatura (2008-2011) de la democracia se refiere, señalar que en esta época se aprobaron un total de 56 decretos-leyes bajo la presidencia del gobierno de don José Luis Rodríguez Zapatero y la representación de 204 diputados del Grupo Parlamentario Socialista. Dicha cantidad suponía ser el cuarenta y ocho por ciento de las leyes ordinarias aprobadas en el Congreso de los Diputados.

Durante la IX legislatura los decretos-leyes estuvieron enfocados a regular distintas materias, dirigiéndose en este caso principalmente a materias como el empleo y la banca. Además, tuvieron lugar varios decretos-leyes sobre medios de transporte y, desafortunadamente, por los conocidos desastres naturales. Todo ello sin olvidar otros sobre energía, entidades locales o sanidad.

La existencia de estos decretos-leyes y su vigencia en la actualidad significa la aparición en el momento de su promulgación de una situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que así lo requería. Quizás un claro ejemplo en torno a esta cuestión fueron aquellos decretos-leyes que regulaban medidas en apoyo a las consecuencias del terremoto que tuvo lugar en la ciudad de Lorca (Región de Murcia) el 11 de mayo de 2011. Concretamente fueron dos los decretos-leyes enfocados en esta cuestión, siendo el primero de ellos de 13 de mayo de 2011, lo cual demuestra que el Gobierno en este caso actuó de manera extraordinaria ante una urgente necesidad. Posteriormente en el mes de octubre de ese mismo año se elaboró otro decreto-ley en el que se modificaba el anterior para aumentar las ayudas dadas.

También encontramos otros decretos-leyes aprobados en esta materia, como por ejemplo las medidas urgentes en torno a los incendios forestales durante los meses de verano en 2009 o, también en cuanto a la sequía se refiere, con el abastecimiento para la provincia de Barcelona y para disminuir sus efectos en las cuencas hidrográficas durante el 2008.

Dejando al margen esta cuestión, donde realmente encontramos de forma lógica la cláusula habilitante de la “*extraordinaria y urgente necesidad*”, destacar otros decretos-leyes sobre los que el Tribunal Constitucional ha tratado su existencia o no de su constitucionalidad. Indicar en este caso como se plantea por parte de jueces y tribunales una cuestión de inconstitucionalidad en tono al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. El Tribunal Constitucional declara no haber lugar a la inconstitucionalidad de esta norma, una vez que se alegó por quien planteó la inconstitucionalidad que el mismo “*podría afectar al contenido esencial del derecho a la libertad sindical, regulado en los arts. 7 y 28.1 CE, en relación con*

*el derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE); así como sobre la disposición adicional novena del mismo Real Decreto-ley 8/2010, ya que podría afectar al contenido esencial del derecho de igualdad (art. 14 CE), en tanto que excluye de dicha reducción al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA<sup>23</sup>”.*

Encontramos que en esta resolución no se debate sobre la existencia de la “*extraordinaria y urgente necesidad*” para la aprobación de la norma, sino más bien sus efectos sobre los derechos y libertades recogidos en el Título I del texto constitucional. Ante esto, el tribunal resuelve diciendo que “*la Sala considera que no es posible, sin vulnerar lo establecido en los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE, modificar mediante decreto-ley lo pactado en un convenio colectivo, puesto que dicha modificación, al afectar a la intangibilidad del convenio colectivo durante su vigencia, incide directamente en la afectación de derechos fundamentales<sup>24</sup>”.*

Así pues, y una vez ejemplificado el uso del decreto-ley durante la IX legislatura pasamos señalar esta situación durante la X legislatura de la democracia.

- En la X legislatura (2011-2016) se aprobaron 76 decretos-leyes, lo cual suponía casi el sesenta por ciento de las leyes ordinarias aprobadas. Esta legislatura se desarrolló bajo la presidencia del gobierno de don Mariano Rajoy Brey con la representación de 224 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. La mayoría de estos decretos-leyes trataban medidas para mejorar la situación financiera de nuestro país, tras considerarse una situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” en los momentos de su promulgación. No obstante, además cabe señalar otros decretos-leyes en torno al empleo, sanidad, energía, entidades locales o justicia.

Por ejemplo, durante esta legislatura se aprueba el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita. Al respecto, cabe decir que en la actualidad se han promovido varias cuestiones de inconstitucionalidad en torno a este real decreto-ley que se encuentran en proceso y aún no se han resuelto<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Vid, ATC (Pleno) núm. 101/2011, de 5 de julio. Antecedente de hecho 2º, apartado d). Aranzadi Digital: JUR\2011\336089.

<sup>24</sup> Vid, ATC (Pleno) núm. 101/2011, de 5 de julio. Antecedente de hecho 3º, tercer párrafo. Aranzadi Digital: JUR\2011\336089.

<sup>25</sup> Vid, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2029) (consultada a fecha de 27 de marzo de 2016).

Distintos juristas y colegios de abogados<sup>26</sup> entienden que con este decreto-ley se consiguen nuevos supuestos que originan la posibilidad de reconocer la asistencia jurídica gratuita.

Cabe mencionar otro decreto-ley con cierta trascendencia durante esta legislatura, como es el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. En este caso el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado ante distintas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas al respecto, tal y como anunciábamos con anterioridad en este trabajo de investigación<sup>27</sup>, a las cuales nos remitimos, y es que seguramente nos estemos encontrando con uno de los decretos-leyes más analizados en los últimos tiempos por parte de doctrina y tribunales de nuestro país.

En cualquier caso también encontramos durante esta legislatura otros decretos-leyes que quizás no han suscitado tanta polémica como los ya señalados y por tanto, no han sido objeto de cuestiones de inconstitucionalidad. Encontramos así el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, dirigido a ampliar la vigencia de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

Pese a que es recomendable no prorrogar materias muy concretas “*que podrían tener repercusiones en el déficit público y en la estabilidad presupuestaria*”<sup>28</sup>, la situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que sufría nuestro país en tales ámbitos en el momento de promulgarse esta norma, así lo requería. Finalmente, con la aprobación de los nuevos presupuestos en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, se modifica y deroga parte del decreto-ley citado.

En resumen, comprobamos que el uso del decreto-ley en la actualidad puede haber aumentado aunque en cualquier caso los requisitos para su aplicación continúen siendo los mismos que en épocas anteriores.

---

<sup>26</sup> Vid, [https://www.icam.es/docs/observatorio/obs\\_28605.pdf](https://www.icam.es/docs/observatorio/obs_28605.pdf) (consultada a fecha de 27 de marzo de 2016), <http://informacion-juridica.com/modificacion-de-la-ley-de-tasas-judiciales/> (consultada a fecha de 27 de marzo de 2016).

<sup>27</sup> Página 20 (segundo párrafo) de este trabajo de investigación.

<sup>28</sup> Vid, <http://portaljuridico.lexnova.es/articulo/JURIDICO/110847/principales-aspectos-del-rea> (consultada a fecha de 2 de mayo de 2016).

### **3.2. Repercusión del uso del decreto-ley para el Estado español.**

En este caso es preciso señalar en primer lugar que el decreto-ley, al igual que cualquier otra norma de nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra configurado para preservar y desarrollar con su contenido el Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución española en su artículo 1.

Dicho panorama es una realidad evidente, pues sin normas jurídicas no entenderíamos la sociedad actual de hoy en día. Por tanto, en un primer momento podemos señalar que tanto el decreto-ley como cualquier otra norma jurídica tienen una repercusión favorable para el Estado español, ya que en caso contrario no se entendería su vigencia en el ordenamiento jurídico y mucho menos en la Constitución española.

Así pues, llegamos fácilmente a la conclusión de que un uso adecuado y conforme a Derecho del decreto-ley supone una repercusión completamente beneficiosa para el Estado español. En tal caso el Gobierno estaría utilizando una competencia que se le reconoce de forma expresa y de no utilizarla, o hacerlo de forma inadecuada, provocaría el incumplimiento de algunas de sus competencias constitucionales. De esta forma podemos describir una doble situación, como la no utilización del decreto-ley en los casos de “*extraordinaria y urgente necesidad*” y su uso abusivo por parte del Gobierno.

Sea como fuere, debemos entender que tanto por no cumplir con sus deberes democráticos, como por utilizar los mismos para esquivar otros caminos con el único fin de imponer así sus propios deseos, es fácil entender que se estaría vulnerando lo que la doctrina denomina calidad democrática.

#### **3.2.1. Valoraciones en torno a la calidad democrática.**

A continuación nos disponemos a ofrecer distintas consideraciones en torno al concepto de calidad democrática. Así, podemos señalar en primer lugar que en cualquier caso la calidad democrática si debemos relacionarla con el conjunto de propiedades que se encuentran inherentes a la democracia. Dicha calidad puede poco a poco destruirse internamente tras el mal uso de las distintas posibilidades que la democracia oferta, y que en un principio son conformes a Derecho, pero que un uso excesivo y por tanto inadecuado provocaría el deterioro de la misma.

Durante la siguiente síntesis vamos a entender este fenómeno desde la perspectiva institucional. Nos referimos al modo de actuar y con ello a la responsabilidad de las instituciones y en este caso más concretamente del Gobierno, ya que de sus actuaciones encontraremos en gran medida si la calidad democrática se desarrolla o no como es debido.

Dentro de la doctrina jurídica<sup>29</sup> que ha indagado sobre esta materia de la hay quien alega que en la democracia estamos ante un dominio de los ciudadanos sobre el Gobierno, ya que de las propias características de la misma así se entiende. Realmente esta postura doctrinal tiene serios fundamentos en la práctica cotidiana, pues en realidad el propio Gobierno se encuentra realizando sus funciones una vez que los ciudadanos con su participación en el proceso electoral así lo han querido.

Si no actuara en consonancia con los mismos encontraríamos una pérdida de confianza, y con ello la sensación de que la calidad democrática es solo una ilusión dentro de un Estado que se define como tal en sus normas fundamentales. Ante esto, los autores<sup>30</sup> localizan una serie de criterios o dimensiones sobre las cuales asentar para su estudio la calidad democrática.

Nos referimos en este caso a los procedimientos seguidos, los contenidos básicos y los resultados conseguidos de cualquier actuación que, en este caso, podría ser gubernamental. Por un lado, la actividad del Gobierno debe seguir los procedimientos ofrecidos en la legislación. Esto tiene que ser en cualquier caso la base de toda conducta ejercida por aquel, ya que si desde el primer momento no se respetan los procedimientos previstos todo aquello posterior carecería de cualquier validez.

En segundo lugar, cuando se hace mención a los contenidos la doctrina se refiere a la totalidad de derechos que cualquier ciudadano posee y que, en este caso, el Gobierno tiene la obligación de velar. En este caso no solo nos referimos a los derechos convencionales recogidos en la norma constitucional, sino también y pese a todo al derecho de cualquier ciudadano de disfrutar de un Estado que lleva a la práctica los valores democráticos,

---

<sup>29</sup> Vid, Díaz Méndez, A. (2010), “Calidad y buen gobierno: enfoque y contenidos”, *Calidad democrática y buen gobierno*, Federación Española de Municipios y Provincias, pp. 23-24.

Disponible online: <http://documentos.femp.es/>

<sup>30</sup> Vid, Díaz Méndez, A. (2010), “Calidad y buen gobierno: enfoque y contenidos”, *Calidad democrática y buen gobierno*, Federación Española de Municipios y Provincias, pp. 30-31.

Disponible online: <http://documentos.femp.es/>

resumidos en el poder del pueblo frente a la supremacía de los poderes públicos. Finalmente, señalar la tercero de los criterios, como es el conjunto de los resultados pretendidos, ya que con el debido cumplimiento de los dos anteriores, el Gobierno conseguiría en cualquier caso.

Podemos tratar también una de las materias que se encuentran íntimamente ligadas con la calidad democrática, como es la satisfacción ciudadana. La ciudadanía que conforma la sociedad de un Estado democrático si por algo se caracteriza es por los claros deseos de decisión propia, e independencia respecto de un poder directo superior que la someta y decida en su ámbito de actuación. Por ello es fácil entender que en este ámbito la satisfacción ciudadana deberá ir unida junto al cumplimiento por parte del Gobierno de los valores democráticos, como de su actividad en un marco concreto.

Por último, creemos conveniente hacer mención a aquellas situaciones que pueden hacer peligrar el cumplimiento de los valores democráticos. En ocasiones estas cuestiones no siempre aparecen tras una mala práctica por parte de los poderes públicos, sino más bien dicha práctica se sucede por situaciones difíciles de predecir. Distintas situaciones como la crisis económica o el movimiento migratorio pueden provocar momentos difíciles donde es necesario que los gobiernos actúen de forma inmediata, haciendo así que en muchas ocasiones los valores democráticos no se aprecien, y con ello, la calidad democrática.

En cualquiera de los casos, debemos tener presente que mientras no exista claridad jurídica en torno a los valores democráticos y su importancia para el sistema social en el que vivimos y nos desarrollamos, la calidad democrática siempre estará en duda en un país como el Estado español.

### 3.2.2. Consecuencias tras el abuso del decreto-ley.

Parece incuestionable entender que el uso inadecuado de cualquiera no solo de las normas de nuestro ordenamiento jurídico, sino también de las posibilidades que ofrece el mismo puede provocar un empeoramiento de la situación del Derecho en nuestro país. Efectivamente es así y, en este caso, cabría plantearse qué ámbito es el que sufre dicho deterioro.

Llegados a este punto cabe hacer una distinción entre aquello que consideramos inadecuado en todos los aspectos y por tanto ilegal, y algo que pese a ser conforme a Derecho provoca importantes daños a una sociedad que se encuadra en el Estado social y democrático de Derecho que proclama el artículo 1 de la Constitución española.

Cuando abordamos la primera cuestión nos podemos referir aprovechando el análisis realizado en torno al decreto-ley, que el mismo no respetase los requisitos dados en el artículo 86. El no cumplimiento de la cláusula habilitante de “*extraordinaria y urgente necesidad*”, regular materias vedadas o el hecho de no cumplir con los debidos trámites parlamentarios supondría la pérdida de validez de esta norma jurídica. Sin embargo, podemos encontrar otro supuesto como el que trataremos con más detenimiento a continuación.

Nos referimos en este caso a la utilización por parte de los Gobiernos de nuestro país del decreto-ley, cumpliendo todos los requisitos y por tanto situándose la norma conforme a Derecho, pero de forma desproporcionada. Resulta claro y evidente que si el Tribunal Constitucional no encuentra inconstitucionalidad alguna en la norma o incluso que ni tan siquiera el propio Congreso de los Diputados mencionara este tema durante los debates de convalidación, el decreto-ley sería completamente legal.

No obstante, señalar que el hecho de situarse conforme a Derecho un decreto-ley no significaría que contase con todas las garantías democráticas. Una promulgación del mismo una vez que ya fueron dados otros muchos por parte de dicho Gobierno provocaría una pérdida de calidad democrática. Así lo entiende la doctrina, pues cuando la finalidad de los mismos no es responder a una situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*”, sino más bien evitar el oportuno procedimiento legislativo que podría provocar modificaciones en el proyecto de ley, esto provoca que solo dicho Gobierno decida sobre el contenido de dicho decreto-ley cuando realmente sus efectos se equiparan a los de un texto legislativo, al ser una norma con rango y fuerza de ley.

Una vez que el decreto-ley ha sido promulgado y convalidado por el Congreso de los Diputados se aproxima mucho a los efectos de una ley ordinaria<sup>31</sup>, pues su procedimiento de aprobación esquivaba en gran medida las enmiendas que sí aparecen durante el procedimiento legislativo ordinario. Es cierto que posteriormente existirá la posibilidad de elaborar una ley en torno a dicho decreto-ley en el que el mismo se utilizaría como proyecto de ley, pero hasta ese momento dicha norma estará surtiendo unos efectos jurídicos que no desaparecerán, ya que con anterioridad el Tribunal Constitucional habría declarado la constitucionalidad de dicha norma.

---

<sup>31</sup> Nos referimos a una ley ordinaria pues si el decreto-ley es plenamente constitucional, entre otros requisitos, el mismo no podría tratar las materias vedadas en el art. 86.1 CE, y por tanto, la materia reservada a una ley orgánica. Por este motivo solo se podía confundir con una ley ordinaria y no con una ley orgánica.

Asimismo, pese a contener las oportunas enmiendas para los distintos grupos parlamentarios en el Congreso y Senado, el procedimiento de urgencia por el cual se tramita dicho decreto-ley como un proyecto de ley hasta la aprobación de una ley llega a reducir de forma notoria por su propia configuración las garantías democráticas de las que sí goza el procedimiento legislativo ordinario.

En este sentido podríamos debatir si la Constitución española en primer lugar y la legislación que trata esta materia posteriormente se equivoca en el modo de configurar este procedimiento. Esta situación podemos resolverla estimando que no solo sería necesario revisar los caracteres sobre los que se basan los procedimientos legislativos, en este caso de urgencia, sino más bien el uso que se puede dar de los mismos por parte de quienes los ejecutan.

Podemos entender que una cosa es que el procedimiento no sea democrático y por tanto ilegal y otra bien distinta que quien lo realiza se aproveche de la legalidad del mismo, lo cual provoca que dicho aprovechamiento sea el detonante de una actuación no democrática. Quien utiliza una situación no para conseguir una finalidad común para todo el Estado español, sino para esquivar algo hace, como ya decíamos con anterioridad, que los deseos de los ciudadanos traducidos en el ejercicio del derecho de sufragio durante cada proceso electoral no se produzcan.

Por tanto, esto provoca que nos encontremos no con un estado democrático sino más bien con otro donde solo el Gobierno y en muchas ocasiones solo quien ostenta la presidencia del mismo decida y realice un deber que no le corresponde, con el fin único imponer una visión que en democracia debe ser sometida a votación por el resto de grupos parlamentarios. En este sentido y aunque se desee en todo momento cumplir con los intereses de la nación, si por algo se caracteriza por algo este sistema es por el debate parlamentario que posibilita el cumplimiento de los deseos de los ciudadanos.

No podemos olvidar en ningún caso que la potestad legislativa no emana del Gobierno como tal, sino más bien de las Cortes Generales que con los debidos procedimientos legislativos y con ellos las mayorías requeridas posibilitan la aprobación o no de las leyes orgánicas y ordinarias. Por eso la doctrina entiende que un uso inadecuado, que en este caso se traduciría en un abuso del decreto-ley, provocaría una pérdida democrática, del poder de la democracia, ya que las Cortes Generales no realizarían plenamente su potestad de tramitar las leyes necesarias para el Estado español.

Si las Cortes Generales tienen la función de promulgar leyes, y en virtud del requisito de la “*extraordinaria y urgente necesidad*” el Gobierno acuerda la aprobación de un decreto-ley, esto provoca que dicha función legislativa de las Cámaras con la que se termina por organizar el funcionamiento de una sociedad, la realice un Gobierno que no está autorizado para ello.

En definitiva, vemos como toda esta situación provocaría que el Estado democrático empezase poco a poco a resquebrajarse de tal forma que sus características, elementos, rasgos y propiedades en general se desvanecieran y con ello su realidad. De esta forma terminaría por desaparecer aquello que diferencia entre nuestro sistema jurídico y político de otros más absolutistas y, por tanto, el Estado español vería deteriorada su calidad democrática.

#### 4. CONCLUSIONES.

Tras analizar la materia ofrecemos las siguientes conclusiones:

1ª conclusión.- Para poder entender la norma del decreto-ley es imprescindible conocer el significado de la “*extraordinaria y urgente necesidad*”, terminología que reside en cualquier caso en la Constitución española. Si bien toda norma debe respetar aquello que el ordenamiento dice de la misma, en el caso del decreto-ley dicha situación no puede ser menor, ya que el Gobierno no podrá regular actos normativos que carezcan del fundamento necesario para su promulgación.

2ª conclusión.- Los controles del decreto-ley por parte del Congreso de los Diputados y el Tribunal Constitucional residen en el sistema democrático en que se desarrolla nuestro país. En la democracia se proclaman una serie de valores que merecen la existencia de tales mecanismos, pues de lo contrario se podría vulnerar tanto lo estipulado en el ordenamiento jurídico como los distintos valores democráticos que del mismo se propagan.

3ª conclusión.- Las propias particularidades del decreto-ley crean la diferencia que distingue esta norma de cualquier otra. Aquellas materias que puede regular no coinciden en ningún caso con las dadas para una ley orgánica, necesitándose en este caso y debido a su importancia la participación de más grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados y Senado, en vez del Gobierno solamente. De esta forma se consigue escuchar la opinión y valoraciones de aquellos grupos que durante el proceso electoral fueron igualmente elegidos por los ciudadanos.

4ª conclusión.- El hecho de que el Gobierno pueda crear actos normativos por sí mismo sin la participación de más grupos parlamentarios, provoca que aquel deba tener más respeto hacia las normas que emanan del ordenamiento jurídico y el sistema democrático. Si no fuera así se confundirían las bases de un Gobierno democrático y otro totalitario al no respetarse la separación de poderes, ya que el mismo hace uso de una función que en la práctica realmente no le corresponde.

5ª conclusión.- Un uso reiterado del decreto-ley termina por menoscabar la calidad democrática ya que no se obedece a los fundamentos democráticos donde se asienta la Constitución española de 1978. Cuando se abusa de su utilización no se cumplen los presupuestos constitucionales ya que este hecho contradice en cualquier caso tales requisitos.

## 5. MATERIAL UTILIZADO.

### 5.1. Bibliografía.

- Agudo Zamora, M. (2012), “Otras fuentes del Derecho”, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 187.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985), “Los límites materiales del decreto-ley: Materias vedadas por el artículo 86”, *Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español*, Revista de Administración Pública, núm. 106, p. 137. Disponible online: <http://www.cepc.gob.es/en/publications/journals/electronicjournals>
- Bar Cendón A. (1992), “La posible reforma de la Constitución: Gobierno o “Consejo de Ministros”, *Sobre una hipotética reforma del título IV (“del Gobierno y de la Administración”) de la Constitución de 1978*, Revista de Derecho Político, núm. 37, p. 21. Disponible online: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=57123>
- Carmona Conteras A. (2013), “Aplicación de tales pautas hermenéuticas a los decretos-leyes producidos en la actual coyuntura de crisis. La respuesta normativa a la crisis: el masivo recurso del decreto-ley”, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, Revista Catalana de dret públic, núm. 47, p. 9. Disponible online: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.9>
- Díaz Méndez, A. (2010), “Calidad y buen gobierno: enfoque y contenidos”, *Calidad democrática y buen gobierno*, Federación Española de Municipios y Provincias, pp. 23-24; pp. 30-31. Disponible online: <http://documentos.femp.es/>
- Salazar Benítez, O. (2012), “La ley”, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 156; p. 158.
- Sánchez de Vega García, A. (1991), “Sobre el significado de la cláusula “extraordinaria y urgente necesidad””, *¿En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., p. 10.

- Santolaya Machetti, P. (1988) “Los decretos-leyes como actividad gubernativa: sobre el concepto “Gobierno” como titular de la potestad” y “Límites de los decretos-leyes: límites derivados del artículo 86.1 CE, régimen de las Comunidades Autónomas”, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., pp. 59-61; p. 168.
- Tur Ausina, R. (2002), “Anexo: práctica parlamentaria en la tramitación de los decretos-leyes”, *El control parlamentario de los decretos-leyes*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 206.

## **5.2. Jurisprudencia.**

- STC (Pleno) núm. 29/1982, de 31 de mayo. Fundamento jurídico 3º, quinto párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1982\29.
- STC (Pleno) núm. 6/1983, de 4 de febrero. Fundamento jurídico 5º, segundo párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1982\6.
- STC (Pleno) núm. 38/1983, de 16 de mayo. Fundamento jurídico 3º, tercer párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1983\38.
- STC (Pleno) núm. 60/1986, de 20 de mayo. Fundamento jurídico 4º, segundo párrafo. Aranzadi Digital: RTC\1986\60.
- STC (Pleno) núm. 166/1986, de 19 de diciembre. Fundamento jurídico 15º, segundo párrafo, apartado a). Aranzadi Digital: RTC\1986\166.
- STC (Pleno) núm. 245/2004, de 16 de diciembre. Antecedente de hecho 8º, segundo párrafo. Aranzadi Digital: RTC\2004\245.
- ATC (Pleno) núm. 101/2011, de 5 de julio. Antecedente de hecho 2º, apartado d); antecedente de hecho 3º, tercer párrafo. Aranzadi Digital: JUR\2011\336089.
- STC (Pleno) núm. 211/2015, de 8 de octubre. Fundamento jurídico 7º, primer párrafo. Aranzadi Digital: RTC\2015\211.

### 5.3. Legislación.

- Constitución española de 1978. Artículos 1, 31, 62, 78, 81, 82, 86, 87, 88, 97, 161 y 163.
- Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982. Artículos 93 y 94.
- Reglamento del Senado de 1994. Artículo 133.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Artículo 67.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, del Régimen Electoral General. Exposición de motivos.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Artículos 2 y 21.
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Exposición de motivos.
- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. Exposición de motivos.
- Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política donde se posibilitaba la legalización de los partidos políticos.
- Real Decreto-ley 5/1979, de 26 de enero, sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación.
- Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril sobre medidas de política económica.
- Real Decreto-ley 2/1987, de 3 de junio, de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite y azar.
- Real Decreto-ley 5/1990, de 20 de diciembre, de medidas fiscales urgentes.
- Real Decreto-ley 7/1994, de 20 de junio, sobre libertad de amortización para las inversiones generadoras de empleo.
- Real Decreto-ley 2/1996, de 26 de enero, sobre determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por la Administración General del Estado y los entes públicos de ella dependientes.

- Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.
- Real Decreto 16/1999, de 15 de octubre, de adopción de medidas urgentes para combatir la inflación y facilitar un mayor grado de competencia en materia de telecomunicaciones.
- Real Decreto-ley 10/2000, de 6 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte.
- Real Decreto-ley 7/2002, de 22 de noviembre, de medidas reparadoras con el accidente del buque del “Prestige”.
- Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica.
- Real Decreto-ley 2/2004, de 25 de junio, sobre racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía.
- Real Decreto-ley 8/2005, de 27 de mayo, de adopción de medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones acaecidas en la isla de la Gomera.
- Real Decreto-ley 10/2005, de 20 de junio, de adopción de medidas urgentes para paliar los daños producidos en el sector agrario por la sequía y adversidad agrarias.
- Real Decreto-ley 7/2006, de 23 de junio, de adopción de medidas urgentes en el sector energético.
- 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 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.
- Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

#### 5.4. Webgrafía.

- <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2>
- <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia>
- <https://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>
- [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2029)
- <http://0-aranzadi.aranzadidigital.es/avalos.ujaen.es/>
- [https://www.icam.es/docs/observatorio/obs\\_28605.pdf](https://www.icam.es/docs/observatorio/obs_28605.pdf)
- <http://informacion-juridica.com/modificacion-de-la-ley-de-tasas-judiciales/>
- <http://www.elboletin.com/nacional/127889/puede-hacer-un-gobierno-en-funciones.html>
- <http://portaljuridico.lexnova.es/articulo/JURIDICO/110847/principales-aspectos-del-rea>

## **ABREVIATURAS**

Art.	Artículo.
ATC	Auto del Tribunal Constitucional.
CE	Constitución española de 1978.
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
P.	Página.
Pp.	Páginas.
RC	Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.