



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

DECRETOS-LEYES: ¿UNA PROFUSIÓN INCONTENIBLE?

Presentado por:

Claudia Fernández Salinas

Tutelado por:

José Miguel Vidal Zapatero

Valladolid, 22 de junio de 2022

RESUMEN:

El presente trabajo de fin de grado tiene como objeto el análisis de la actual profusión de Decretos-leyes como método de legislación. Tras recordar los perfiles constitucionales de este tipo normativo, se deja constancia de su crecimiento cuantitativo, sobre todo en los últimos años. A continuación, indagamos a cerca de las causas del mismo, y nos cuestionamos su legitimidad, para proponer, por último, algún modo de contener la referida profusión.

ABSTRACT:

This final degree thesis Project aims to analyze the current profusion of Decree-Laws as a method of legislation. After recalling the constitutional profiles of this normative type, its qualitative growth is recorded, especially in recent years. Next, we inquire about the causes of it, and we question its legitimacy, to propose, finally, some way to contain the aforementioned profusion. We try to analyze the possible casuses of this problem and propose posible solutions.

PALABRAS CLAVE:

Constitución, Congreso de los Diputados, Decreto-ley, norma con rango y fuerza de Ley, extraordinaria y urgente necesidad, estado de emergencia constitucional, control jurídico-constitucional, convalidación, provisionalidad, límites materiales, conexión de sentido, Gobierno, dirección política, heterogeneidad.

KEYWORDS:

Constitution, Congress of deputies, Decree-law, norm with rank and force of law. extraordinary/unusual and urgent need, constitutional state of emergency, , Legal-constitutional control, recognition, provisionality, material limits, sense connection, Government, government law, heterogeneity.

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO. MARCO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA FUGRA DEL DECRETO-LEY.....	9
3. ORIGEN DE LOS DECRETOS-LEYES.....	13
4. DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY.	
4.1. Decretos legislativos.....	19
4.2. La regulación constitucional de los Decretos-leyes.....	21
4.2.1. <i>Concepto.</i>	21
4.2.2. <i>“Extraordinaria y urgente necesidad”.</i>	23
4.2.2.1. <i>“Extraordinaria”.</i>	24
4.2.2.2. <i>“Urgente”.</i>	25
4.2.2.2.1. <i>Estados de emergencia constitucional</i>	25
4.2.2.3. <i>Interpretación del Tribunal Constitucional de la “extraordinaria y urgente necesidad”.</i>	32
4.2.2.4. <i>“Conexión de sentido”.</i>	34
4.2.3. <i>¿Qué materias puede regular un Decreto-Ley?</i>	37
4.2.4. <i>Los Decretos-leyes de contenido heterogéneo.</i>	42
4.2.5. <i>Decretos-leyes singulares.</i>	44
4.2.6. <i>Los Decretos-leyes autonómicos.</i>	45
4.2.7. <i>El control político de los Decretos-leyes.</i>	48
4.2.8. <i>Control Jurisdiccional de los Decretos-leyes.</i>	50
4.2.9. <i>Procedimiento (aprobación por el Gobierno y tramitación parlamentaria).</i>	51
5.PROFUSIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES.	
5.1. Introducción.....	53
5.2. Análisis del gráfico.	53
5.3. Conclusiones del gráfico.	54

6. ANÁLISIS DE LA PROFUSIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES. ¿ES ESTA INCONTENIBLE ?	57
6.1. ¿Es esta profusión realmente incontenible?	62
7. ENCUESTA.	63
8. CONCLUSIONES.	65
9. ANEXO 1. GRÁFICO.	67
10. ANEXO 2. ENCUESTA.	68
11. BIBLIOGRAFÍA.	75
12. WEBGRAFÍA.	77
13. JURISPRUDENCIA	79

1. INTRODUCCIÓN:

Simplemente con encender la televisión, la radio, el móvil, o por qué no: leer un periódico, nos vemos bombardeados prácticamente a diario con las siguientes palabras: Decreto-ley. ¿Por qué se mencionan tanto? ¿Hay realmente una profusión de Decretos-Leyes? Si es así ¿a qué se debe? ¿Tiene sentido su creciente protagonismo entre los tipos de normas? ¿Está constitucionalmente justificado?

A estas preguntas trataré de responder a lo largo de este trabajo.

Comenzaré con una introducción genérica enmarcando esta figura normativa en nuestras formas de estado y de gobierno.

A continuación, analizaré el desarrollo histórico del Decreto-ley prestando atención a como se fue configurando en nuestro proceso constituyente. Y pasare revista a cómo se regula en los distintos países de nuestro entorno.

Lo siguiente que trataré son las disposiciones del ejecutivo con fuerza de ley, comenzando por los Decretos legislativos para que quede clara su diferencia con los Decretos-leyes.

Posteriormente abordaré el concepto de los Decretos-leyes, mostrando primero qué es lo que nuestra Constitución dice sobre esta fuente del derecho y analizando posteriormente sus requisitos. Me adentraré en la “extraordinaria y urgente necesidad”, que es el presupuesto de hecho habilitante, y en su interpretación, centrándome por separado en cada uno de los elementos, distinguiendo aquí la figura del Decreto-ley de las normas propias de los llamados estados de emergencia constitucional.

Tras esto entraré en un tema clave para el presente trabajo, la “conexión de sentido” del contenido del Decreto-ley con la situación que reclama la intervención normativa urgente.

En este sentido será necesario hacer referencia a los Decretos-leyes de contenido heterogéneo, muy conectados al punto anterior de la “conexión de sentido”.

También me referiré brevemente a los Decretos-leyes autonómicos y los Decretos-leyes singulares.

El siguiente punto, muy relevante para determinar si es posible o no contener la profusión, es el control de la figura del decreto ley tanto en su vertiente política como jurisdiccional.

Ya centrándome en la profusión de los Decretos-leyes, apporto un gráfico en el que analizo la relación entre Decretos-leyes, leyes orgánicas y leyes ordinarias anualmente desde la aprobación de la Constitución. En él se puede advertir la profusión de la figura. Partiendo de los datos de ese gráfico me pregunto por las causas de la misma para finalmente pronunciarme a cerca de si realmente esa profusión es incontenible o no.

Incluimos asimismo una encuesta de confección propia con la que trato de sondear a través de una pequeña muestra si la población no experta es consciente de la relevancia cuantitativa de la legislación mediante Decretos-leyes y cómo la percibe.

2. FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO. MARCO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA FIGURA DEL DECRETO-LEY:

Para poder comprender el problema de la profusión de la figura del Decreto-ley es necesario tener claras las nociones básicas de nuestro sistema constitucional.

Por lo tanto, considero que el punto de partida de este trabajo debe ser el artículo primero de nuestra Constitución el cual establece lo siguiente:

“(1.) España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

(2.) La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

(3.) La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”¹.

De este artículo se deduce que en España rige la separación de poderes horizontal. También que, como expresión de la misma, la forma de Gobierno es la de monarquía parlamentaria, lo cual implica que el poder Ejecutivo, al que se atribuye la dirección política y sus diversas manifestaciones en el título VI, deriva su legitimidad del Parlamento.

Junto a ello la Jefatura del Estado no posee funciones políticas, sino de carácter simbólico, moderador o arbitral. Los actos realizados por el rey son esencialmente actos debidos.

Del artículo segundo de la Constitución se deduce asimismo la división territorial del poder². Y del Título VIII del mismo texto legal, titulado “De la Organización territorial del Estado” se extrae que lo que se produce a nivel autonómico es una reproducción de la forma de gobierno parlamentaria, pero a este nivel.

Los ejecutivos autonómicos derivan su legitimidad de los Parlamentos elegidos por los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma. Y también poseen estos ejecutivos la facultad de dictar Decretos-leyes, los Decretos-leyes autonómicos.

¹ Constitución Española 1978. Título preliminar. Artículo primero.

² Constitución Española 1978. Título preliminar. Artículo segundo: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La actividad legislativa debería corresponder en principio al Parlamento. Esto se refleja en que la ley, que es la norma básica de nuestro ordenamiento, es elaborada por el Parlamento. Pero el Ejecutivo también tiene atribuida cierta potestad normativa, la reglamentaria, que está subordinada a la ley. Y junto a ello la facultad de aprobar normas con rango de ley en determinados supuestos o circunstancias. Facultad que está expresamente reconocida en nuestra Constitución como enseguida mostraré. Su legitimidad no plantea por ello, en principio, dudas en una democracia parlamentaria como la nuestra.

Además, hay que tener en cuenta que se prevé en todo caso la intervención parlamentaria y que no es difícil de conectar con la facultad de dirección política antes mencionada que característicamente se atribuye al Gobierno.³

No obstante, el Parlamento sigue siendo el órgano principal a la hora de aprobar normas. La ley parlamentaria tiene una legitimidad político-constitucional que no tienen las normas con fuerza de ley procedentes del Ejecutivo. Y es esto lo que justifica que haya ciertas materias reservadas a la ley, los límites que se imponen a aquellas y la intervención necesaria para que se incorporen definitivamente al Ordenamiento Jurídico, ya sea anterior o posterior, del Legislativo.

Que la potestad legislativa pertenezca con carácter general a las cortes deriva del artículo 66 de nuestra Constitución, el cual establece lo siguiente: “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”⁴.

En las monarquías parlamentarias la separación entre Legislativo y Ejecutivo es menos nítida.

Hay que tener en cuenta además que en España el parlamentarismo es racionalizado: se refuerza la estabilidad del ejecutivo al exigirse que su sustitución se produzca por mayoría absoluta y por tanto más exigente que la requerida para la propia creación del Gobierno a través de la investidura de su presidente (mayoría relativa).

³ Por tanto, la Constitución autoriza al Gobierno expresamente la facultad de dictar normas con rango de ley en determinados supuestos o circunstancias. A un Gobierno cuya legitimidad deriva con carácter general de la confianza del Parlamento. Y en una democracia de partidos, en las elecciones quién está legitimado a recibir esa confianza es además, quién se ha de presentar ante los ciudadanos como posible líder de la mayoría gobernante.

⁴ Constitución española 1978. Título III. Artículo 66. “(1). Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. (2). Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. (3). Las Cortes Generales son inviolables.”

Asimismo es relevante tener en cuenta que nuestro bicameralismo es desequilibrado a favor del Congreso de los Diputados que es quien otorga o, en su caso, retira la confianza al presidente del Gobierno. Y por lo que a nosotros atañe, la única cámara a la que se atribuye la competencia de convalidar o derogar los Decretos-leyes (o en su caso tramitarlos como proyectos de ley).

3. ORIGEN DE LOS DECRETOS-LEYES:

Históricamente, los Gobiernos no se han sentido cómodos con el monopolio legislativo del Parlamento, y por eso ha tratado de relativizarlo o limitarlo asumiendo en determinadas circunstancias la facultad de dictar normas con rango de ley ⁵.

Nuestra Constitución le reconoce esta facultad al Gobierno, pero esto no es una novedad de esta si no que las constituciones normativas, tras la Segunda Guerra Mundial, ya admitían y por tanto regulaban la competencia legislativa de los Gobiernos. Lo cual confirmó el deterioro de la exclusividad de la ley parlamentaria.

En España en la época del Gobierno provisional del General Serrano (1868-1869) se daban ya ejemplos de normas dictadas por el Gobierno en situaciones de urgencia, que tenían fuerza de ley.

En el Proyecto de Leyes Fundamentales de Bravo Murillo de 1852 se preveía la figura de los decretos con fuerza de ley por razones de urgencia.

Durante la Dictadura de Primo de Rivera estas disposiciones fueron el método ordinario de legislar, el único, ya que se suspendió el Parlamento durante este periodo.

La Constitución de 1931 elaborada en la Segunda República reconocía esta figura en su artículo 80⁶. Es decir, se reconoce la posibilidad de dictar normas gubernamentales con fuerza de Ley sobre materias reservadas a la competencia de las cortes cuando no estuviera reunido el Congreso. Estos decretos tenían carácter provisional, sólo estaban vigentes mientras el Congreso legislaba sobre la materia.

En 1931, a diferencia de la regulación actual, no había materias propiamente excluidas de la regulación de un Decreto-ley. El acento se puso en el procedimiento ya que era necesario que el Congreso no estuviera reunido, siendo “aprobado” por dos tercios de la diputación permanente de este.

⁵ BILBAO UBILLOS, J.M^a., et al, op.cit., p. 355.

⁶ Constitución de 1931. Artículo 80: Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República. Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia.

Se diferencia esta regulación y la actual por la provisionalidad: en la Constitución de 1931 se centra en que la vigencia queda limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia. Durante la República sólo se admitían los Decretos-leyes en la diputación permanente, cuando no estuviera reunido el Congreso. En cambio, en la regulación actual, la nota de provisionalidad se centra en que debe ser convalidado por el Parlamento en el plazo establecido, que es improrrogable.

Fue una figura también utilizada durante el régimen franquista y la transición.

A continuación, analizaré los cambios que se han dado en el artículo que regula los Decretos- leyes desde el anteproyecto de la Constitución hasta su regulación actual.

ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN.	VOTOS PARTICULARES QUE AFECTAN AL ART. 78.	REGULACIÓN CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978.
<p>Artículo 78</p> <p>1. En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma & decretos-leyes, que regulen materias enumeradas en el artículo 72 y no afecten a la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título II ni al régimen de los Territorios Autónomos.</p> <p>2. Estos decretos-leyes deberán ser inmediatamente presentados ante las Cortes Generales, convocadas al efecto si no estuvieran reunidas, y caducarán si no fueran convalidados por las mismas en el</p>	<p>VOTOS PARTICULARES DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTAS DEL CONGRESO:</p> <p>Voto particular de modificación de la frase "...la forma de decretos-leyes, que regulen materias enumeradas en el artículo 72 y no afecten a la ordenación," por ". . .la forma de decretos-leyes que no afecten...".</p>	<p>Artículo 86</p> <p>1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.</p> <p>2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si</p>

<p>plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.</p> <p>3. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.</p>		<p>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.</p> <p>3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.</p>
--	--	--

7

Como se puede apreciar en la comparación realizada en la tabla, el punto primero ha sido modificado con lo contenido en el voto particular que proponía, en vez de hacer una remisión a un artículo anterior, enumerar en él determinadas materias a las que los Decretos-leyes no puede afectar, que, como luego analizaré, no son las únicas materias que el Decreto-ley tiene vedadas.

El punto segundo apenas sufrió modificaciones, sólo algunas en cuanto a que pasó a expresarse de forma más concreta, detallada.

Y el punto tercero no sufrió modificación alguna.

Cabe decir por tanto que esta materia no suscitó una gran controversia y que las modificaciones establecidas respecto de la relación inicial del anteproyecto fueron más bien solo técnicas o de detalle. Es decir, el Decreto-ley se admitió con naturalidad desde un principio en el marco de nuestra forma de gobierno.

⁷BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES. Núm. 44. De 5 de enero de 1978. Rivadeneyra, s.a.-Madrid.

Históricamente en otros países también se dio cobertura a instrumentos análogos a través de leyes de plenos poderes de habilitación y de inmunidad.

En Francia se denominaron décret-lois a los decretos dictados en el S.XIX sobre materias reservadas a la ley, sin autorización de las cámaras.

La figura que sustituye en Francia a los antiguos décrets-lois de las III y IV Repúblicas en la actualidad se encuentra recogida en el artículo 38 la Constitution Française du 1958 bajo la denominación de “Ordonnances”⁸ :

“El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley”.

Las “Ordonnances” son dictadas por la autoridad administrativa dentro de la ley, que una vez ratificados por el Parlamento ya no son objeto de recurso. Una vez que el parlamento ratifica esas normas no se pueden recurrir como normas administrativas, ante los jueces administrativos.

Como se puede apreciar la figura no es muy similar a la que tenemos en España, o en países como Italia o Alemania debido a que la forma de Gobierno de Francia no es parlamentaria.

Otra regulación a destacar es el caso Alemán.

Históricamente la Constitución de Weimar permitía la adopción por el Presidente de la República, mediante una “ley de habilitación”, de cualquier medida en caso de urgencia. Lo que serviría de base después, mediante su uso claramente abusivo para la dictadura Nazi⁹.

En la actualidad el otorgamiento de decretos está regulado en el artículo 80 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania¹⁰. El cual resumidamente establece que

⁸ CONSTITUTION FRANÇAISE DU 4 OCTOBRE 1958. Art. 38.

⁹ BAQUERIZO MINUCHE, J., “El concepto de «poder constituyente»: Un estudio de teoría analítica del derecho. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Filosofía del Derecho. pp.203 y ss. “Fue a través de la ley habilitante del 24 de marzo de 1933 que Hitler se estableció como administrador de todo el poder legislativo en la Alemania Nazi, lo cual rompió la separación de poderes de la República de Weimar. Esta ley, junto con el Decreto del Incendio del Reichstag de 28 de febrero de 1933, concedieron a los nacionalsocialistas poderes dictatoriales bajo una apariencia de legalidad”.

¹⁰LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA ALEMANA. Artículo 80 [Otorgamiento de decretos] (1) El Gobierno Federal, un ministro federal o los gobiernos de los Länder podrán ser habilitados mediante ley para otorgar decretos. En la ley debe determinarse el contenido, el objeto y el alcance de la autorización otorgada. En tales decretos se mencionará su base legal. Cuando la ley

la ley permite otorgar decretos. La misma ley regulará el contenido, objeto y alcance de la autorización otorgada.

Por tanto, no es una figura similar a la que tenemos en España.

El modelo más cercano al nuestro es el Italiano.

En Italia desde el S.XIX se regulaba esta figura de una manera próxima a la actual.

Primeramente, se establecían límites en cuanto a la materia ya que no podían suspender ni dispensar lo dispuesto en las leyes y se limitó también su uso a situaciones de urgencia ¹¹.

Actualmente se reconoce en Italia en la Constitución de la República Italiana en los artículos 76 y 77.¹² Los cuales, habilitan al Gobierno a ejercer la función legislativa para

prevea que una habilitación puede ser delegada, la delegación debe efectuarse por decreto. (2) Siempre que no existan disposiciones legales federales en contrario, se requerirá la aprobación del Bundesrat para los decretos del Gobierno Federal o de un ministro federal referentes a los principios y tasas para la utilización de instalaciones del correo y las telecomunicaciones, a la construcción y a la explotación de ferrocarriles, a los principios de la percepción de las tasas para el uso de las instalaciones de ferrocarriles de la Federación, así como para los decretos basados en leyes federales que requieran la aprobación del Bundesrat o que sean ejecutadas por los Länder, sea por delegación de la Federación, sea como materia propia. (3) El Bundesrat puede enviar al Gobierno Federal proyectos para el otorgamiento de decretos que requieren su aprobación. (4) En tanto que por ley federal o sobre la base de leyes federales, los Gobiernos de los Länder estén habilitados para dictar decretos, los Länder están autorizados para su regulación también por ley. Artículo 80a [Aplicación de determinadas disposiciones jurídicas en el caso de tensión] (1) Cuando en la presente Ley Fundamental o en una ley federal sobre la defensa, con inclusión de la protección de la población civil, se establezca que determinadas disposiciones jurídicas no pueden ser aplicadas más que con arreglo a lo establecido en el presente artículo, no estará permitida la aplicación de las mismas fuera del caso de defensa. Legislación de la Federación 70 que el Bundestag constate la existencia del caso de tensión cuando apruebe expresamente su aplicación. La comprobación del caso de tensión y la aprobación expresa en los casos previstos en el artículo 12a, apartado 5, frase 1, y apartado 6, frase 2, requieren una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. (2) En caso de que el Bundestag así lo exija, se anularán las medidas tomadas en virtud de las disposiciones jurídicas mencionadas en el apartado 1. (3) Frente a lo establecido en el apartado 1, la aplicación de tales disposiciones será lícita también sobre la base y en los términos de una resolución adoptada por un organismo internacional dentro del marco de un tratado de alianza, con la aprobación del Gobierno Federal. Las medidas adoptadas con arreglo al presente apartado deberán ser anuladas cuando así lo exija el Bundestag por mayoría de sus miembros.

¹¹ ARAGÓN REYES.M., “Uso y Abuso del Decreto-ley” Una propuesta de reinterpretación constitucional. Iustel. Biblioteca Jurídica Básica.

¹² COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. Art. 76: “No se podrá delegar en el Gobierno el ejercicio de la función legislativa, a menos que se especifiquen los principios y criterios directivos y únicamente por un periodo de tiempo limitado y para asuntos definidos.”

Art. 77: “El Gobierno no podrá dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria sin delegación expresa de las Cámaras. Cuando, en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia, el Gobierno adoptará, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley deberá presentarlas el mismo día a las Cámaras para su conversión en ley; éstas, incluso hallándose disueltas, serán convocadas a tal efecto y se reunirán en el plazo de cinco días. Los decretos perderán todo efecto desde el principio de no ser convertidos en ley en el plazo de sesenta días a partir de su publicación. Sin embargo, las Cámaras podrán regular por ley las relaciones jurídicas surgidas como consecuencia de los decretos que no hubieran sido convertidos en ley.”

asuntos definidos y por un periodo tiempo determinado. Para casos extraordinarios de necesidad y urgencia, el Gobierno tiene la posibilidad de adoptar medidas provisionales con fuerza de ley debiendo presentarlas el mismo día a las Cámaras para su conversión en ley. Los decretos no convertidos en ley perderán todo efecto en el plazo de 60 días desde su publicación.

Como se puede observar, en la Constitución italiana también se utilizan los términos “extraordinaria y urgente necesidad” como requisito para la utilización de esta figura, al igual que en España. Parece claro que este texto sirvió de inspiración para nuestra Constitución. Una diferencia a destacar con la regulación italiana es que allí una vez derogados se produce una pérdida de eficacia retroactiva (desde su origen).

Países de América Latina se han inspirado en nuestra Constitución para reconocer la figura de los Decretos-leyes como es el caso de Cuba¹³ o Perú¹⁴

Volviendo ya al caso español cabe preguntarse ¿por qué es al Ejecutivo al que se le da ese poder? Esto se debe a que en el estado social se entiende que es el poder más capacitado para intervenir en la esfera social y reaccionar con agilidad a los problemas que surgen en ella, los cuales muchas veces requiere de una intervención normativa rápida.

Nuestra Constitución reconoce además otras disposiciones del Ejecutivo con fuerza de ley: los Decretos legislativos.

¹³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, de 10 de abril de 2019.

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, de 1993.

4. DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY:

¿Qué son las disposiciones del ejecutivo con rango o fuerza de ley? ¿Por qué se atribuye al gobierno este tipo de facultades?

4.1. Decretos legislativos.

Los Decretos legislativos se encuentran regulados en los artículos 82 a 85 de la Constitución¹⁵. Como dice el artículo 85, los Decretos Legislativos son las disposiciones del Gobierno que contienen legislación delegada.

Son normas emanadas del Gobierno dotadas de fuerza de ley, al igual que los Decretos-leyes.

El Gobierno ostenta la competencia exclusiva para aprobarlos. Puede formular normas, pero siempre dentro de los límites de la delegación¹⁶.

Esta figura se somete a un doble control, el parlamentario y el jurisdiccional.

¹⁵ Artículo 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. (2) La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. (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. (4) Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. (5) La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. (6) Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control”.

Artículo 83 CE: “Las leyes de bases no podrán en ningún caso: a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases. b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo”.

Artículo 84 CE: “Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación”.

Artículo 85 CE: “Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativo”.

¹⁶ BILBAO UBILLOS, J.M^a., et al, op.cit., p. 367.

La diferencia entre ambas figuras está en que los Decretos legislativos solo se pueden emitir si hay un apoderamiento previo o una habilitación expresa, ad hoc, por ley parlamentaria. A esta habilitación se la denomina “ley delegación” y al contenido del Decreto Legislativo, “legislación delegada”¹⁷. Es decir, la intervención parlamentaria tiene lugar ex ante.

Hay dos tipos de modalidades de delegación legislativa en nuestra Constitución:

La ley de delegación como ley de bases que fija los principios o líneas fundamentales para la regulación de una materia, remitiéndose su regulación concreta a un texto articulado aprobado por el Gobierno, que deberá respetar estrictamente las directrices.

Y como texto refundido, en cuyo caso es una operación de técnica legislativa que pretende reconducir a un único texto las normas sobre una materia que se encuentran dispersas en los textos legales. Dispersión que da lugar a problemas prácticos de identificación del material normativo y a dudas sobre la vigencia de determinados preceptos. Y es por ello por lo que el Parlamento encomienda al Gobierno la labor de integrarlas en un único texto.

Por lo que la razón de atribuir esta potestad al Gobierno en el caso de los Decretos Legislativos es principalmente técnica y de seguridad jurídica (ya que, como he dicho, se utilizan tanto para desarrollar una ley de bases como para refundir la legislación dispersa).

Un ejemplo de ambas utilidades es el ámbito del tráfico en el que el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial¹⁸. Y la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial¹⁹.

Mientras que en el caso de los Decretos-leyes el motivo es un supuesto de hecho de naturaleza político social ante el que es preciso reaccionar con urgencia.

¹⁷.IDEM.

¹⁸ Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015, páginas 103167 a 103231 (65 págs.).

¹⁹ Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. «BOE» núm. 178, de 27/07/1989.

4.2. La regulación constitucional de los Decretos-leyes.

4.2.1. Concepto:

El punto de partida debe de ser el artículo 86 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

“(1.) En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

(2.) Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

(3.) Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”²⁰.

Comenzamos refiriéndonos a su denominación, Reales Decretos-leyes:

Se les designa como Reales ya que es el Rey quién tiene la función de expedirlos. Pero como ya he tratado antes, los actos del Rey, en una monarquía parlamentaria son actos esencialmente debidos.

En cuanto a su calificación formal como Decretos alude a que se trata de disposiciones dictadas por el Ejecutivo en el ejercicio de sus poderes. No son consecuencia de una habilitación previa o de una autorización parlamentaria a diferencia de los Decretos Legislativos. Sino que es un poder que está atribuido por la Constitución al Ejecutivo de manera permanente para casos de extraordinaria y urgente necesidad²¹.

²⁰ Constitución Española 1978. Título III. Artículo 86.

²¹ BILBAO UBILLOS, J.Mª., et al, op.cit., p. 356.

Los Decretos-leyes tienen la misma fuerza, el mismo rango que las leyes que provienen de las Cortes. Pueden derogar leyes preexistentes siempre y cuando no afecten a determinadas materias. Por eso se dice que su fuerza activa es limitada. Y una vez convalidados sólo pueden ser derogados por normas posteriores con rango de ley.

Los Decretos-leyes los aprueba el Gobierno y entran en vigor por su sola voluntad. Y aunque es cierto que posteriormente interviene el Congreso (una de las cámaras), el debate que allí tiene lugar es de totalidad, sin que se puedan presentar enmiendas. O se convalidan de tal forma que siguen surtiendo efectos jurídicos o se derogan y cesan de este modo su vigencia. Se pueden convalidar sin más o se pueden convalidar convirtiéndolos en una ley parlamentaria activando el mecanismo legislativo habitual, en el que se pueden proponer enmiendas. La ventaja de este último caso es que los límites del Decreto-ley desaparecen.

La provisionalidad de esta figura deriva de que necesariamente han de convalidarse (la vigencia de los Decretos-leyes continúa hasta que no son derogados).

El Tribunal Constitucional hace la siguiente interpretación de provisionalidad:

En la Sentencia 6/1983 dice que mediante Decretos-leyes sólo pueden regularse supuestos coyunturales, es decir, aquellos que suceden en alguna ocasión, pero no de forma habitual o por costumbre, sin poder efectuarse regulaciones jurídicas definitivas²².

Es por todo esto que a pesar de tener la misma fuerza o rango que una ley, los Decretos-leyes no son iguales a estas.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1986, de 20 de mayo, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad, estableció lo siguiente: “no es dudoso que entre las leyes de las Cortes y de los Decretos-leyes exista identidad de rango normativo, aunque no de naturaleza jurídica”²³.

Es el Tribunal Constitucional quién ostenta la competencia exclusiva del control jurisdiccional de los Decretos-leyes. Si acudimos al artículo 161.1.a CE vemos que establece lo siguiente:

²² STC 6/1983, de 4 de febrero. BOE núm. 58, de 09 de marzo de 1983. Pp. 682 y 717-718. Y CE de 1978 artículo 86.

²³ STC 60/1986, de 20 de mayo. BOE núm.141, de 13 de junio de 1986. Fundamento jurídico II.

“El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”²⁴.

Del recurso de inconstitucionalidad hablaré más tarde en un apartado específico.

La figura del Decreto-ley permite al Gobierno actuar en casos de extraordinaria y urgente necesidad, actuar en situaciones en las que no se admite demora en una respuesta normativa con fuerza de ley.

El legislador en este artículo 86 que he utilizado de base también establece unos límites a su utilización, lo cual denota que su voluntad era la de que esta figura fuera un instrumento de uso restringido, excepcional. No un modo ordinario de legislar. Si se usara de manera abusiva su figura quedaría desnaturalizada²⁵.

4.2.2. “*Extraordinaria y urgente necesidad*”:

El artículo 86.1 indica que esta figura es de aplicación a los casos de “extraordinaria y urgente necesidad”.

El Decreto-ley es una figura excepcional, que sólo puede dictarse en supuestos tasados. Además, insistamos, no puede regular cualquier materia y tiene carácter provisional.

El Gobierno puede usar este instrumento excepcional, pero no sin límites, sin control. Aunque su utilización está sometida a límites estrictos, como veremos más adelante su utilización está sometida a límites estrictos, en la práctica se han flexibilizado bastante en su interpretación.

²⁴ Constitución Española 1978. Título IX. Artículo 161.1.a)

²⁵ ARAGÓN REYES, M., op. cit., p.18.

El presupuesto de hecho habilitante es la “extraordinaria y urgente necesidad”. Entonces ¿Qué es “extraordinaria y urgente necesidad”? En la interpretación de estas palabras está el quid de la cuestión para dilucidar si se está produciendo o no un uso abusivo de la figura normativa. Dependiendo si consideramos que se está produciendo un uso abusivo o un simple uso.

De esta expresión utilizada por el legislador deriva el carácter excepcional. Y este restringe el ámbito de aplicación de los Decretos-leyes. Por lo tanto el uso de esta figura no implica una habilitación para suplantar al Parlamento o para desarrollar una legislación paralela a la de este.

Extraordinaria y urgente necesidad es un concepto jurídico indeterminado y por tanto, en efecto, susceptible de interpretación. La interpretación que ha realizado nuestro Tribunal Constitucional hasta ahora ha sido bastante flexible, alejándose de la literalidad rigurosa de los términos.

4.2.2.1. “Extraordinaria”

Centrándome primero en la expresión “extraordinaria”, de esta se deduce que sólo se deben aplicar en supuestos de hecho inusuales o infrecuentes, situaciones no ordinarias.

Este término también evoca la característica de imprevisibilidad, que no sea de fácil previsión, así como una especial gravedad e importancia.

Pero, como dice Javier Delgado Blanco en la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2011, en su voto particular: “la previsibilidad de la situación no descarta el uso del

Decreto-ley porque, a veces, tan urgente es actuar ante lo imprevisible como poner fin a la pasividad de lo previsible”²⁶.

²⁶ STC 137/2011, de 14 de septiembre. BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011. Voto particular que formulan los Magistrados don Javier Delgado Barrio y don Manuel Aragón Reyes respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5023- 2000.

4.2.2.2. “Urgente”

En cuanto a la segunda parte, la nota de urgencia (“urgente”) implica que la situación concreta requiera de la adopción inmediata de medidas legislativas, una rápida actuación.

Como ya he mencionado antes, el Ejecutivo es el poder más adecuado para reaccionar de una manera ágil a los problemas de la realidad que requieran de una rápida intervención legislativa.

Si tenemos en cuenta esto, parece que el legislador se refiere a situaciones en las que, en caso de aplazarse la respuesta, la reacción, se producirían graves daños a los intereses públicos.

A la hora de interpretar esta urgencia tenemos que tener presente que la necesidad y urgencia de la que se habla no es una necesidad absoluta, ya que de lo contrario no se dejaría espacio a las figuras de los estados de emergencia. Es decir, ha de darse una situación no ordinaria, de lo contrario debería regularse por ley, pero esa situación anómala que requiere de una respuesta rápida no ha de ser de tanta trascendencia como para justificar la declaración de un estado de emergencia.

4.2.2.2.1. Estados de emergencia constitucional.

Los estados de emergencia que regula nuestra Constitución, son los de alarma, excepción y sitio. Son también normas con fuerza de ley (de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto el Decreto del Estado de alarma como el acto parlamentario en el que se declara su prórroga tienen fuerza de ley). Si se acepta la prórroga se puede aprovechar esta para introducir nuevas normas con forma de ley.

Es una figura distinta de la de los Decretos-leyes.

En pocas palabras, la diferencia entre estado de alarma, excepción y sitio estriba en su intensidad que va *in crescendo* en ese orden. Otra diferencia también radica en la naturaleza de la emergencia, mientras en el estado de alarma la emergencia se debe a una crisis natural, en el estado de excepción y sitio son crisis de naturaleza política, diferenciándose entre ellos

porque en el estado de sitio además se pone en peligro la continuidad del Estado. Las medidas que se pueden aplicar en unos y otros también van *in crescendo*.

Los tres son estados creados para hacer frente a situaciones de crisis, que alteran la normalidad del país, poniendo incluso en peligro el orden público y que no se pueden solucionar a través de medios ordinarios.

Cuando se adoptan, sus medidas aumentan las facultades del Ejecutivo (Gobierno) y le permite limitar o suspender el ejercicio de algunos derechos fundamentales.

Para evitar el uso abusivo de estas figuras se establecen las siguientes garantías: son siempre transitorios, sólo se pueden aplicar mientras dure la situación que motivó su aplicación. Se fijan unos plazos de vigencia. Además, hay unas causas determinadas y sólo en esos casos se justifica la entrada en vigor de estos estados. Las potestades extraordinarias concedidas al Ejecutivo son limitadas, están tasadas, y su utilización tiene que ser proporcionada. Como última garantía no se interrumpe el normal funcionamiento del resto de poderes, especialmente el del Parlamento.

Estas situaciones están reguladas en el artículo 116 de la Constitución Española²⁷ y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que lo desarrolla²⁸.

²⁷Constitución Española de 1978. Título V. Art.116. “(1) Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. (2) El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración. (3).El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos. (4).El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones. (5).No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente. (6).La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.”

²⁸ LO. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Me centraré en el estado de alarma ya que es entre este y el Decreto-ley donde puede haber una mayor margen de proximidad o contacto. Por otra parte, ha sido el único que hasta la fecha se ha utilizado en nuestro país.

Mientras que los Decretos-leyes al ser convalidados a los treinta días aspiran a la permanencia. En los casos de estado de alarma es lo contrario, son temporales, estados transitorios.

Quizá la posible superposición que se puede producir entre estas figuras y los Decretos-leyes derive de que las disposiciones del artículo 116 atraen hacia sí aquellos. No basta con el propio decreto del estado de alarma y las normas reglamentarias, sino que se hace necesario, así lo hemos podido comprobar con los Estados de alarma decretados durante la pandemia Covid-19, también la utilización de la figura de los Decretos-leyes. Entonces, la frontera material entre el estado de alarma y los Decretos-leyes que lo complementan no es tan clara.

Hasta el momento aquí en España ha habido dos situaciones que han provocado la utilización de estos estados de emergencia; el caso de la huelga de los controladores aéreos y la crisis provocada por la COVID-19. Los cuales procederé a comentar brevemente.

En cuanto al Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo ²⁹, la circunstancia extraordinaria que provocó su aprobación fue el cierre del espacio aéreo en España motivado por una situación de huelga de los controladores aéreos civiles.

El Gobierno se apoyó para decretarlo en el artículo 19 de la Constitución, que reconoce la libertad de circulación de todos los españoles por todo el territorio nacional y en los Tratados y Convenios internacionales de los que España es parte.

A través del estado de alarma lo que se produjo fue una militarización de la Navegación aérea.

Su duración en un principio iba a ser de quince días, pero finalmente el control aeroportuario estuvo bajo supervisión del ejército durante cuarenta y tres días. Es decir, se prorrogó durante treinta días.

²⁹ Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial en el transporte aéreo. BOE núm.295, de 4 de diciembre de 2010, páginas 101222^a 101222 (2 págs.) BOE-A-2010-18683.

El otro estado de alarma, que en realidad fueron tres (dos en España y uno en la Comunidad de Madrid), es el provocado por la COVID-19. El primero fue el declarado por el Decreto-ley 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ^{30 31}. El segundo fue el declarado en Madrid el 9 de octubre de 2020 a través del Real Decreto 900/2020, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, que prohibía entrar o salir de los municipios allí nombrados sin causa justificada³². Tuvo una duración de 15 días. Y el tercero, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes y complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. ³³

La circunstancia extraordinaria que provocó su aprobación fue la situación de pandemia mundial, considerada una situación de emergencia para la salud pública, ocasionada por el COVID-19. Al igual que el estado de alarma anterior, también se aprueba mediante Decreto. Y es un claro ejemplo de situación de crisis sanitaria, la cual se justifica según el artículo 116 de la Constitución y el artículo 4.b) de la Ley Orgánica 4/1981.

Se llevó a cabo además la centralización de las competencias para la gestión de esa situación excepcional. Dentro del propio estado de alarma se dictaron numerosos Decretos-leyes.

Durante la vigencia de este las competencias sanitarias las ostentó el Gobierno. Las Comunidades Autónomas vieron limitadas sus competencias a los límites que este marcaba.

³⁰ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE núm.67, de 14 de marzo de 2020, páginas 255390 a 25400 (11 págs). BOE-A-2020-3692.

³¹ URRUTIA SAGARDÍA. E., Content Lead y Editor. Thomsom Reuters Aranzadi. Publicación: Aranzadi digital núm. 1/2020 parte Avance informativo. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2020.

³² Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2

³³ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes y complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

El grupo Parlamentario Vox planteó un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7,9,10 y 11 del real decreto 463/2020³⁴ y contra varios de los artículos y disposiciones de los Reales Decretos-leyes 926/2020 y 956/2020 ³⁵.

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, lo que hizo fue declara el segundo estado de alarma. Hay que tener en cuenta que según la Constitución el estado de alarma no puede superar los quince días de duración salvo que el Congreso autorice su prórroga.

Acudiendo a la sentencia por la que se resuelve este recurso, la 183/2021, el Tribunal Constitucional entiende que es indiscutible la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante que permite la declaración del Estado de Alarma ³⁶.

Estimó parcialmente el recurso de inconstitucional presentado, declarando inconstitucionales y nulos varios de los preceptos mencionados del Real decreto 926/2020 y del Real Decreto 956/2020.

³⁴ Recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.

³⁵ Recurso de inconstitucionalidad n.º 5342-2020, en relación con las siguientes disposiciones: Arts. 2.2 y 2.3; 5; 6; 7; 8; 9; 10 y 14 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; - Arts. 2, 4 y 5 de la Resolución del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020; - Art. 2, Disposición transitoria única y disposición final primera, apdos. Uno, Dos y Tres del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020.

³⁶ STC 183/2021, de 27 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) distintos preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020. Estado de alarma: nulidad de los preceptos que designan autoridades competentes delegadas y les atribuyen potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma; la extensión temporal de su prórroga y el régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia. Votos particulares. «BOE» núm. 282, de 25 de noviembre de 2021, páginas 145259 a 145376 (118 págs.). BOE-A-2021-19512

Hay que destacar que esta sentencia tiene también varios votos particulares en desacuerdo con la sentencia.

En cuanto a la sentencia frente al recurso de inconstitucionalidad 463/2020 ³⁷, la 148/2021, lo primero que creo conveniente destacar es que la sentencia se dictó con una gran división dentro del Tribunal Constitucional. Ya que las disposiciones declaradas inconstitucionales se hicieron por seis votos a cinco, faltando un magistrado que dimitió y por aquel entonces aún no había sido sustituido.

Este recurso de inconstitucionalidad también es admitido parcialmente, declarándose inconstitucionales y nulos los apartados 1,3 y 5 del artículo 7 y los términos “modificar, ampliar o” del apartado 6 del artículo 10. Basa la inconstitucionalidad de estos preceptos en que las medidas adoptadas para el confinamiento son más propias de un estado de excepción que de un estado de alarma. Aunque la causa para declarar el estado de alarma está, la epidemia, según la citada sentencia, cuando una epidemia alcanza tales dimensiones tan desconocidas e imprevisibles, lo más adecuado hubiera sido declarar un estado de excepción.

Entonces “la inconstitucionalidad no viene del contenido material de las medidas adoptadas, (...) si no del instrumento jurídico a través de las cuales se ha llevado a cabo” ³⁸.

En resumen, para diferenciar el tipo de estado de emergencia constitucional el Tribunal Constitucional atendió al criterio de la intensidad de las limitaciones, en vez de al de la naturaleza de la crisis y por ello se justifica que unas medidas tan fuertes debían haberse adoptado a través de un estado de excepción en lugar de a través del de alarma.

Hasta el momento no se ha declarado ningún estado de excepción ni de sitio en España.

³⁷ STC 148/2021, de 14 de julio. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior; los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. Estado de alarma: nulidad parcial de los preceptos que restringen la libertad de circulación y habilitan al ministro de Sanidad para variar las medidas de contención en establecimientos y actividades económicas; inadmisión del recurso en relación con la orden ministerial. Votos particulares. «BOE» núm. 182, de 31 de julio de 2021, páginas 93561 a 93655 (95 págs.). BOE-A-2021-13032

³⁸ STC. 183/2021, de 27 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. P.78.

Por lo tanto, se puede decir que hay tres distinciones entre Decretos-leyes y estado de alarma. En primer lugar, el estado de alarma es esencialmente transitorio, mientras que, aunque el Decreto-ley también es transitorio, este se puede convalidar dotándolo de permanencia. Mientras que, aunque en el estado de alarma se admita la prórroga, esta no termina con su carácter transitorio, sino que lo extiende transitoriamente también.

En segundo lugar, las situaciones que dan lugar a los estados de alarma se encuentran reguladas tanto en el artículo 116 de la Constitución, como en la Ley Orgánica 4/1981³⁹. Mientras que la situación que justifica los Decretos-leyes en principio son de menos intensidad y no llegan a poder caracterizarse como aquellas que se tipifican en la Ley orgánica citada y pueden obedecer a cualquier origen. Incluso un estado de alarma puede ser el presupuesto de hecho habilitante del propio Decreto-ley. Salvo aquellas que califica como de emergencia constitucional la ley que desarrolla el artículo 116.

La tercera distinción son los límites materiales. En los estados de emergencia constitucional hay una alteración del orden constitucional, de las competencias de los poderes y del régimen de los derechos. En el Decreto-ley la alteración solo consiste en que en determinadas circunstancias. Y no para justificar cualquier regulación se permite al Gobierno que dicte por sí mismo una norma con fuerza de ley (aquí estaría la alteración) con intervención en todo caso posterior del parlamento.

De la sentencia del Tribunal Constitucional 6/1993⁴⁰ se extrae que se aplican los estados excepcionales cuando se da una “situación de necesidad absoluta que conlleve un riesgo grave para la sociedad o para el Estado”.

Esto lo he tratado de aclarar anteriormente al decir que la extraordinaria y urgente necesidad a la que se refiere la Constitución para el uso de los Decretos-leyes no ha de ser

³⁹ Según estas, las situaciones que dan lugar al Estado de alarma en parte o en todo el territorio nacional son las siguientes: Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves. Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

⁴⁰ STC 156/1993, de 6 de mayo. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad 2.401/1990. Promovido por el Gobierno de la Nación contra el artículo único del texto refundido de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares, aprobado por Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, del Gobierno Balear, en la medida en que da redacción a los artículos 2, párrafo primero y 52 de dicho cuerpo normativo. «BOE» núm. 127, de 28 de mayo de 1993, páginas 85 a 96 (12 págs.). BOE-T-1993-13768

tan absoluta como para no dejar espacio a la aplicación de los Estados de emergencia.

4.2.2.3. Interpretación del Tribunal Constitucional de la “extraordinaria y urgente necesidad”.

El Tribunal Constitucional, como se ha anticipado, hace una interpretación flexible de este presupuesto habilitante, concediendo un amplio margen de valoración al Gobierno, lo cual puede provocar que este acuda a la figura del Decreto-ley por razones exclusivamente políticas y no sólo en los casos en que se requiera una actuación urgente y necesaria.

Esta interpretación se puede ver en sentencias el Tribunal Constitucional como la 29/1982, de 31 de mayo, la cual insta la siguiente interpretación: “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-Ley” Esta misma sentencia ya tenía en cuenta los límites. “No les autoriza esta competencia para incluir en el Decreto-Ley cualquier género de disposiciones” “ni aquellas que no guarden ni relación directa ni indirecta con la situación que se trata de afrontar ni las que por su estructura no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica existente”⁴¹.

El Tribunal Constitucional ya desde la primera sentencia se atribuyó el control de esta figura para garantizar, como dice en esa sentencia “un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución”. No se permite el uso abusivo de esta figura, ya que de otra forma el artículo 86 quedaría totalmente desvirtuado, pues permitiría regular cualquier situación a través de esta figura.

Lo que el Tribunal Constitucional exige para admitir como constitucional un Decreto-ley es que se ofrezca “una definición explícita y razonada de la situación que el Ejecutivo considera de extraordinaria y urgente necesidad” y “conexión de sentido o relación de adecuación” entre las medidas propuestas y la situación de urgencia.

El Tribunal no hace un control sobre si el presupuesto de hecho habilitante realmente existía, sino que se dedica a comprobar las razones que acerca de su existencia el

⁴¹ STC 29/1982, de 31 de mayo. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 238/1981. BOE-T-1982-16307.

Decreto-ley proporcione. El control en el presupuesto de hecho habilitante es débil o contenido, no comprueba si la motivación de la extraordinaria y urgente necesidad es acertada. Se limita a comprobar únicamente si es razonable, no arbitraria. M. Aragón califica este control como “correctamente externo, pero incorrectamente flexible”⁴². Y que se ve en la interpretación del Tribunal Constitucional confirmada por sentencias como la 6/1983, de 4 de febrero que considera al Decreto-ley como un instrumento normativo para dar respuesta a los cambios de la vida actual⁴³.

Esto se refleja en la práctica en que el Tribunal no suele indagar si existía o no la posibilidad de tramitación parlamentaria por el procedimiento legislativo de urgencia.

Que el control realizado por el Tribunal Constitucional haya sido tan superficial ha provocado el surgimiento de posiciones doctrinales críticas, que en algunos casos proponen recuperar el auténtico significado del decreto-ley para evitar su abuso.

Autores como Javier Salas, García de Enterría o Tomás Ramón Fernández sostuvieron desde un principio que la expresión “extraordinaria y urgente necesidad” debía ser entendida como un concepto jurídico indeterminado, y por tanto variable atendiendo a cada caso concreto. Pero el Tribunal Constitucional lo entiende como una cláusula que se deja en manos del Gobierno y del Congreso, con el único límite del uso abusivo o arbitrario que controlará el Tribunal Constitucional. Lo que viene a ser una delimitación negativa⁴⁴.

M. Aragón cree que lo que el Tribunal debería hacer no es un control sobre si hay o no posibilidad de tramitación parlamentaria, sino exigir que la motivación que el Decreto-ley expresa sea completa, que explique por qué no cabe el procedimiento legislativo de urgencia, requisito derivado de la nota de excepcionalidad de los decretos-leyes.⁴⁵

La primera sentencia en declarar inconstitucional un Decreto-ley por falta del presupuesto de hecho habilitante fue la STC 68/2007, de 28 de marzo⁴⁶, que estimó el

⁴² ARAGÓN REYES, M., op. cit., p.80.

⁴³ STC 6/1983, de 4 de febrero. Pleno. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 19 y 20 de 1982. «BOE» núm. 58, de 9 de marzo de 1983, páginas 6 a 10 (5 págs.). BOE-T-1983-7290

⁴⁴ ARAGÓN REYES, M., op. cit., pp. 71-86.

⁴⁵ IDEM. pp. 71-86.

⁴⁶ STC 68/2007, de 28 de marzo. Pleno. Recursos de inconstitucionalidad 4781-2002 y 4915-2002 (acumulados). Promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto del Congreso de los Diputados frente al Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Límites a los decretos-leyes: inexistencia de situación de extraordinaria y urgente necesidad; potestad legislativa y diálogo social. Nulidad de disposición estatal. «BOE» núm. 100, de 26 de abril de 2007, páginas 47 a 66 (20 págs.). BOE-T-2007-8660.

recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora en la ocupabilidad. Exigiendo desde esa fecha de manera más estricta el cumplimiento de los requisitos que la Constitución establece para el uso de esta figura.

Una sentencia reciente que declara inconstitucional un Decreto-ley por falta de presupuesto de hecho habilitante o necesaria conexión de sentido (que trataré a continuación) es la 14/2020⁴⁷: “el control del presupuesto habilitante exige primero, que el Gobierno haga una definición «explícita y razonada» de la situación concurrente, y segundo, que exista además una «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten”.

4.2.2.4. “Conexión de sentido”.

Además de exigirse que los Decretos-leyes se apliquen sólo a los casos en los que haya que reaccionar en un periodo de tiempo tan breve que no sea posible acudir al procedimiento legislativo ordinario, ni siquiera en sus modalidades abreviadas (y por tanto más rápidas), también se exige que las medidas adoptadas sean adecuadas y coherentes a la situación. Esto es lo que el Tribunal Constitucional denomina como “conexión de sentido”.

Las medidas que se adopten deben limitarse a la resolución de los aspectos inaplazables del problema, y han de ser estrictamente necesarias a ese fin. Por lo tanto, deberían estar relacionadas con la situación que se trata de solucionar, sin que se pueda aprovechar la situación para adoptar medidas sin relación alguna con el caso.

La conexión de sentido es mencionada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por primera vez en la sentencia 29/1982⁴⁸, la cual recoge en su fundamento jurídico tercero que “la Constitución limita en un doble sentido la facultad excepcional que atribuye al

⁴⁷ STC 14/2020, de 28 de enero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2208-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados respecto del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Límites de los decretos leyes: nulidad, por insuficiente justificación del presupuesto habilitante o ausencia de la necesaria conexión de sentido, de los preceptos que introducen medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler e inciden sobre los convenios administrativos en materia de infraestructuras. BOE-A-2020-2941.

⁴⁸ STC 29/1982, de 31 de mayo. Fundamento jurídico 3.

Gobierno para promulgar, en forma de Decreto-Ley, normas con fuerza de Ley. Limitación por la exclusión de determinadas que en ningún caso pueden ser objeto de regulación mediante Decreto-Ley; y por la conexión establecida entre esta facultad legislativa excepcional y la existencia de un presupuesto habilitante concreto: el caso de extraordinaria y urgente necesidad (...). El Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad. Dicha definición debe ser explícita y razonada y debe existir una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan.”

Una sentencia más reciente que utiliza esta expresión es la 134/2021, de 24 de junio,⁴⁹ que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado ante el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente.⁵⁰

En esa sentencia se discute si concurre o no el presupuesto de hecho habilitante de urgencia y necesidad y la conexión de sentido de las medidas adoptadas por él. En cuanto a la conexión de sentido lo que esta sentencia dice es que atendiendo al margen de discrecionalidad otorgada al gobierno para la apreciación del requisito de extraordinaria y urgente necesidad no se vulnera la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida.⁵¹

La sentencia declara parcialmente inconstitucional este Decreto-ley, pero no por motivos de conexión de sentido, sino por no quedar correctamente acreditada la urgencia en

⁴⁹ STC 134/2021, de 24 de junio de 2021. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad 3883-2018. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española y de su presidente. Límites materiales de los decretos leyes: nulidad de los preceptos legales que detallan o precisan aspectos de la regulación preexistente y que permiten la sustitución del Senado por el Congreso en la elección de los miembros del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española. Votos particulares. «BOE» núm. 182, de 31 de julio de 2021, páginas 93356 a 93386 (31 págs.). BOE-A-2021-13018.

⁵⁰ Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente. «BOE» núm. 152, de 23 de junio de 2018, páginas 63989 a 63992 (4 págs.). BOE-A-2018-8577

⁵¹ STC 134/2021 de 24 de junio. Fundamento jurídico número 5. La concurrencia del presupuesto habilitante de urgencia y necesidad, y la conexión de sentido de las medidas adoptadas por el artículo único del Real Decreto-ley 4/2018.

cuanto a la disposición final primera del Decreto-ley. Y declara inconstitucional el apartado tercero del único artículo del Decreto-ley por no respetar los límites materiales.

Otra sentencia clave en el ámbito de la conexión de sentido es la 110/2021, de 13 de mayo⁵². En esta sentencia se resuelve sobre un recurso de inconstitucionalidad presentado por el grupo parlamentario Vox frente a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19⁵³.

Lo que alega este grupo parlamentario es que el Gobierno ha utilizado este Decreto-ley para blindar la presencia de uno de los miembros de los servicios secretos. Que a pesar de que “el Gobierno sí está legitimado constitucionalmente para dictar el Decreto-ley en el que se contiene la disposición impugnada, la regulación del Centro nacional de Inteligencia carece de extraordinaria y urgente necesidad, así como de toda conexión de sentido”.

Aunque la sentencia ya no tenga efectos prácticos debido a la renuncia de Iglesias a la vicepresidencia, sí sirve para mostrar el giro de la doctrina del Tribunal Constitucional, el cual exige también para justificar un Decreto-ley la conexión de sentido. “El Gobierno no justificó la extraordinaria y urgente necesidad de esta medida en el procedimiento de elaboración de la norma, ni la misma guarda coherencia con los motivos generales que determinaron la aprobación del Real Decreto-ley”

Con el voto particular de uno de los magistrados que sí entendía que se concurrían razones de extraordinaria y urgente necesidad ya que la situación del Parlamento en la pandemia no hacía posible modificar esto a través de una nueva ley porque tardaría demasiado tiempo en aprobarse. Sobre esta resolución volveré más adelante a la hora de analizar el modo de contener la profusión de los Decretos-leyes.

⁵² STC 110/2021, de 13 de mayo. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad 1813-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso respecto de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Límites materiales de los decretos leyes: nulidad del precepto que modifica la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Voto particular.

⁵³ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

4.2.3. *¿Qué materias puede regular un Decreto-Ley?*

Aunque la clave de la profusión se encuentra en el presupuesto de hecho habilitante, no en los límites materiales, estos pueden sufrir cuando se abusa del presupuesto de aquel y por ello también creo conveniente mencionarlos.

La Constitución también limita las materias que pueden ser reguladas a través de los Decretos-Leyes.

Lo que el ya mencionado artículo 86 dice es 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”⁵⁴.

Si observamos este precepto podemos ver que menciona por separado Estado y Comunidades Autónomas. Hay discusión sobre si al hablar de “Estado” se refiere sólo a las instituciones públicas centrales o a la totalidad de las instituciones públicas, incluidas, además de las nacionales, las regionales y locales. Pero teniendo en cuenta la mención posterior a las Comunidades Autónomas, la mayoría de autores coinciden en entender que se refiere al mencionar “Estado” sólo a las instituciones públicas centrales⁵⁵.

En cuanto a la mención de “básicas” el Tribunal Constitucional en su Sentencia 60/1986, de 20 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa ha dejado claro que se refiere a las organizaciones públicas que se prevén en la Constitución⁵⁶.

Lo que la palabra “régimen” implica es que un Decreto-Ley no puede ocupar el espacio de los Estatutos de Autonomía.

En cuanto al “Derecho electoral general”, es una materia exclusiva de las leyes orgánicas, y por tanto excluida del ámbito de los Decretos-Leyes.

⁵⁴ Constitución Española 1978. Título III. Artículo 86.

⁵⁵ J BILBAO UBILLOS, J.M^a, et al, op.cit., p. 361.

⁵⁶ STC 60/1986, de 20 de mayo. Resolviendo el recurso de inconstitucionalidad núm. 101/1983 frente al Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa.

Otra cuestión interesante es qué implica el término “afectar”. ¿Se refiere sólo a una regulación directa? ¿o a cualquier decisión o regulación que incida, aunque sea de modo indirecto en alguna de estas materias? El Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias establece que lo que no se permite son las intervenciones normativas que inciden en el régimen sustancial de estas materias o instituciones.

Por tanto, lo que un Decreto-ley no puede realizar es desarrollar de modo general el derecho o regular sus aspectos sustanciales. Pero no afecta al desarrollo concreto o a la regulación de elementos no esenciales del derecho⁵⁷.

Pero ¿cuál es el régimen sustancial? Es una valoración que necesariamente se tendrá que hacer en cada caso concreto.

Que haya materias que queden fuera del ámbito de los Decretos-leyes no implica que estos puedan regular el resto de materias no excluidas. Con esto me refiero a las materias que la Constitución reserva a otras figuras.

Una sentencia importante al respecto es la STC 155/2005, la cual establece que “esta afectación no es, sin embargo, el único límite sustantivo al que la Constitución somete a los Decretos-Leyes, pues sobre estos opera también un conjunto de reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos”⁵⁸.

Las otras materias, a parte de las expresamente prohibidas, que no puede regular un Decreto-ley son las siguientes:

- Las leyes de delegación a las que se refiere el artículo 82 de la Constitución⁵⁹.

⁵⁷ ARAGÓN REYES, M., op. cit., p. 90.

⁵⁸ STC 155/2005, de 9 de junio. Pleno. Recursos de inconstitucionalidad 73/1999 y 3247/1999 (acumulados). Promovidos por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, y la Ley 13/1999, de 21 de abril, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional. Autorización parlamentaria a la celebración de tratados internacionales y límites a los Decretos-leyes: organizaciones internacionales, obligaciones financieras para la hacienda pública, procedimiento parlamentario. Inconstitucionalidad y nulidad de preceptos estatales. Votos particulares. «BOE» núm. 162, de 8 de julio de 2005, páginas 103 a 122 (20 págs.). BOE-T-2005-11742.

⁵⁹ Constitución Española 1978. Título III. Artículo 82. “(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. (2). La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. (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. (4). Las leyes de bases

- La autorización por el congreso del referéndum consultivo recogido en el artículo 92 CE ⁶⁰.
- La autorización por ley orgánica para la celebración de determinados tratados regulada en el artículo 93 ⁶¹.
- El consentimiento para obligarse en tratados y convenios internacionales recogido en el artículo 94.1 CE ⁶².

En el caso del consentimiento para obligarse en tratados y convenios internacionales caso me parece destacable el Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional (FMI) ⁶³ y el recurso de inconstitucionalidad 73/1999 ⁶⁴.

¿Qué es el FMI? El FMI es una organización internacional que tiene su sede en Estados Unidos. Se creó en la Conferencia de Bretón Woods en 1944.

Su principal objetivo era reconstruir el sistema monetario internacional. Como finalidades más destacables, según el autor Ángel. L. Sanz Pérez, son las siguientes: fomentar la cooperación internacional por medio de una institución permanente, facilitar la expansión

delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.(5).La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.(6).Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control”

⁶⁰ Constitución Española 1978. Título III. Artículo 92. “(1). Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. (2). El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. (3). Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”.

⁶¹ Constitución Española 1978. Título III. Artículo 93. “Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

⁶² Constitución Española 1978. Título III. Artículo 94.1. “La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales.”

⁶³ Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional. «BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 1998. BOE-A-1998-23510

⁶⁴ Recurso de inconstitucionalidad número 73/1999, promovido por setenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de Adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional.

y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y fomentar la estabilidad cambiaria. Establecer un sistema multilateral pagos⁶⁵.

Este Decreto fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por los siguientes motivos: porque el Gobierno no tiene competencia constitucional para autorizar un convenio internacional y porque se incumple el requisito de extraordinaria y urgente necesidad (aunque este argumento tiene mucho menos peso). Y declarado constitucional por nuestro Tribunal Constitucional desestimando el recurso.

Como ya he dicho arriba los límites materiales del Decreto-ley no son sólo los del artículo 86. Como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2005

"Sobre los Decretos-leyes opera también, como es obvio, el conjunto de las reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos" "Queda excluida, por tanto, la posibilidad de una prestación de ese consentimiento sin previa autorización parlamentaria o con la dispensada por un órgano distinto. Es, pues, evidente que el Decreto-ley no es una forma jurídica habilitada para la autorización requerida por el art.94.1"⁶⁶.

Ya que los Decretos-leyes son disposiciones legislativas, no autorizaciones.

Además añade que "una autorización no puede concederla quien debe ser autorizado."

La autorización debe ser de las Cortes Generales y ha de concederse siempre antes del compromiso del Estado lo cual no sucede en el caso de los Decretos-leyes. Por ello declara inconstitucionales alguno de los preceptos de este Decreto.

- La autorización para la prórroga del estado de alarma, en un caso, y autorización o declaración, en los otros, por el Congreso de los estados de alarma, excepción y sitio. Mencionada en el artículo 116 apartados 2, 3 y 4⁶⁷.

⁶⁵SANZ PEREZ, A. L., "El Decreto-ley en materia internacional o la importancia del Procedimiento Parlamentario" Angel L. Sanz Pérez. Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cataluña. Publicación: Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional jum.20/2005 parte Estudio. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor 2006. pp. 4 y 5.

⁶⁶ STC 14/1998, de 22 de enero. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 746/1991, promovido por Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza, de Extremadura. Voto particular. «BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1998, páginas 21 a 40 (20 págs.). BOE-T-1998-4185. Fundamento jurídico nº4.

⁶⁷ Constitución Española 1978. Título V. Artículo 116. Apartados 2,3 y 4. "(2). El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito

- Y las leyes de planificación económica recogidas en el artículo 131 CE ⁶⁸.
- Los presupuestos generales del Estado recogidos en el artículo 134 CE ⁶⁹.
- La autorización para emitir deuda pública recogida en el artículo 135 ⁷⁰.

territorial a que se extienden los efectos de la declaración. (3). El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos. (4). El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones”

⁶⁸ Constitución Española 1978. Título VII. Artículo 131. “(1). El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. (2). El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.”

⁶⁹ Constitución Española 1978. Título VII. Artículo 134. “(1). Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. (2). Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. (3). El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. (4). Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. (5). Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. (6). Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. (7). La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.”

⁷⁰ Constitución Española 1978. Título VII. Artículo 135. “(1). Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. (2). El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. (3). El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (4). Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de

Claramente, un Decreto-ley no puede reformar la Constitución.

4.2.4. Los Decretos-leyes de contenido heterogéneo:

Un Decreto-ley heterogéneo es aquél que regula varias materias.

El uso de Decretos-leyes de contenido heterogéneo es cada vez más frecuente. El último Decreto-ley aprobado, el 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establecen temporalmente un mecanismo de ajuste de coste de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista⁷¹ es un Decreto-ley de contenido heterogéneo. Su presupuesto de hecho habilitante es la urgente necesidad de regular los precios de ciertos productos provocada por la situación de guerra en Ucrania que ha provocado, entre otros efectos, la subida de precios del gas. Siendo el principal objetivo del decreto limitar la escalada de precios del gas. Pero en su disposición final séptima también modifica el derecho de asilo y de la protección subsidiaria para facilitar la acogida de nuevos ucranianos. Lo cual muestra que una misma situación puede requerir de medidas que traten diversas materias.

Hay que tener en cuenta que el Congreso a la hora de convalidar o derogar los Decretos-leyes vota su totalidad y por tanto, en esta votación no pueden excluir una parte de la norma. Se pronuncian sobre el todo el contenido de este.

los Diputados. (5). Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. (6). Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.”

⁷¹ Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

Pero ¿por qué es un problema para algunos autores? Según ellos es un problema porque la aprobación de este tipo de Decretos-leyes impide que operen los límites. Estos límites no se pueden proyectar ante una norma con un contenido material tan plural.

Con ocasión de la crisis económica de 2008, se dictaron varios Decretos-leyes de contenido heterogéneo.

El Tribunal Constitucional no ha puesto pegas a este tipo de Decretos-leyes en los que se parte de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

M. Aragón dice al respecto que “por exigencias de la división de poderes, un poder legislativo excepcional atribuido al Gobierno no lo es con carácter general, si no que sólo debe usarse para regular materias concretas. También este autor dice que una norma tan heterogénea no puede ser sometida a un mero voto de ratificación por 2 razones: porque el Gobierno no tiene la misma capacidad que las Cortes Generales y porque la votación a la totalidad no puede equipararse al procedimiento legislativo parlamentario (bicameral y con posibilidad de incluir enmiendas y debates sobre ellas). Y someter a una única votación de conjunto un texto normativo materialmente heterogéneo impide que los parlamentarios puedan distinguir acerca de en qué partes del texto se dan razones de oportunidad política y fundamento constitucional para haber dictado el Decreto-ley y en cuáles no”⁷².

Es por este motivo por los que varios autores como Estanislao Arana García⁷³ consideran que este tipo de Decretos-leyes deberían declararse inconstitucionales. Pero si se hace eso ¿Cómo se tendría que actuar en caso de que una actuación de urgencia requiera de medidas que traten sobre varias materias? Lo ideal según estos autores críticos sería que en estos casos para cada materia se aprobara un Decreto-ley.

En cambio, los que están a favor del uso de este tipo de Decretos los justifican alegando que la idoneidad de los Decretos-leyes depende de la situación que los habilita, no de la materia que regula. Y esta situación a veces hace que afecte a diversas materias, es la propia situación la que provoca que haya Decretos-leyes de contenido heterogéneo. El Decreto-ley se aprueba para hacer frente a una determinada situación que puede acarrear consecuencias en diversos ámbitos.

⁷² ARAGÓN REYES, M., op. cit., p.112.

⁷³ ARANA GARCIA, E; “Uso y abuso del Decreto-ley” :“En los últimos años han proliferado, excesivamente bajo mi punto de vista, este tipo de normas de contenido heterogéneo y disperso”. p. 352

4.2.5. Decretos-leyes singulares:

Una ley singular es aquella que tiene un único destinatario. Por tanto, un Decreto-ley singular es aquel que tiene un único destinatario.

El uso de este tipo de disposiciones tampoco es suficiente, es bastante frecuente que el Estado y las Comunidades Autónomas utilicen disposiciones normativas singulares.

Un caso de un Decreto-ley singular es el del Real Decreto-ley 2/1983, más conocido como “caso RUMASA”⁷⁴. El Tribunal Constitucional admitiendo la validez de este dijo que lo que impide el artículo 86 CE es que afecte a la regulación general, no a un caso concreto.

Pero la sentencia del Tribunal Constitucional 48/2005⁷⁵ modula la anterior doctrina estableciendo que un Decreto-ley expropiatorio vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de nuestra Constitución⁷⁶, ya que el expropiado no puede reaccionar jurisdiccionalmente frente a un Decreto-ley.

Es la sentencia 129/2013⁷⁷ la que amplía esta inconstitucionalidad a leyes singulares no expropiatorias. Se entiende que estas también son capaces de lesionar derechos e intereses

⁷⁴ Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo «Rumasa, S. A.» «BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1983, páginas 5294 a 5295 (2 págs.). BOE-A-1983-5915

⁷⁵ STC. 48/2005, de 3 de marzo. Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad 48/1998. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de varios edificios en Santa Cruz de Tenerife para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento. Vulneración del derecho de propiedad: expropiación legislativa singular de bienes comunes. Nulidad parcial de preceptos autonómicos. «BOE» núm. 81, de 5 de abril de 2005, páginas 62 a 74 (13 págs.). BOE-T-2005-5419

⁷⁶ Constitución Española 1978. Título I. Artículo 24: “(1). Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. (2). Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”

⁷⁷ STC. 129/2013, de 4 de junio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5753-2002. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Principios de jerarquía normativa, interdicción de la arbitrariedad e igualdad; derecho a la tutela judicial efectiva; garantías del procedimiento administrativo y leyes autoaplicativas: nulidad de los preceptos legales que soslayan el control de la jurisdicción contencioso-administrativa al reservar al legislador la

legítimos. Los titulares de estos no pueden interponer un recurso directo contra las leyes autoaplicativas. Y lo que no puede hacer la ley no lo puede hacer tampoco un Decreto-ley.

4.2.6. Los Decretos-leyes autonómicos:

Son Decretos-leyes que no se dictan en el ámbito estatal si no en el autonómico.

En principio la aprobación de los Decretos-leyes es competencia exclusiva del Gobierno central. Pero el artículo 86 no impide a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas el dictarlos. Se deja abierta la posibilidad a que los Estatutos de Autonomía permitan esta posibilidad.

Para la mayoría de la Doctrina española, entre la que se incluyen autores como J.Salas Hernández o M. Carrillo López, la no aceptación de los Decretos-leyes autonómicos era por la falta de previsión de estos en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades.

Es por ello por lo que muchas de nuestras Comunidades Autónomas se han atribuido esta facultad mediante una reforma de sus Estatutos de Autonomía.

Las reformas estatutarias comienzan en 2006, con la Ley Orgánica 1/2006 que modificó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁷⁸.

aplicación de la legalidad existente al caso concreto (STC 166/1986). «BOE» núm. 157, de 2 de julio de 2013, páginas 38 a 52 (15 págs.). BOE-A-2013-7205

⁷⁸ Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Título III. Capítulo VII. Artículo 44: “(1). La legislación de Les Corts prevista en el presente Estatuto revestirá la forma de Ley de La Generalitat. (2). En las materias incluidas en los artículos 50 y 51 del presente Estatuto, y en defecto de la legislación estatal correspondiente, La Generalitat podrá dictar normas de validez provisional de acuerdo con aquello establecido en el apartado anterior. Estas normas se considerarán derogadas con la entrada en vigor de las estatales correspondientes, si es que no hay una disposición expresa en sentido contrario. El ejercicio de esta facultad de dictar legislación concurrente exigirá la comunicación previa al Delegado del Gobierno. (3). Les Corts podrán delegar en el Consell la potestad de dictar normas con rango de Ley, denominadas Decretos Legislativos, en los mismos términos establecidos en los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución Española para los supuestos de delegación del Congreso al Gobierno de España. (4). Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España. 5. El desarrollo legislativo de las Instituciones de La Generalitat previstas en el artículo 20.3 de este Estatuto requerirá para su aprobación una mayoría de tres quintas partes de la Cámara.

Respecto al requisito de extraordinaria y urgente necesidad y el procedimiento de aprobación o derogación prácticamente coinciden con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución. Pero si atendemos al tipo de competencias que tienen las Comunidades autónomas, en ellas es complicado que se pueda dar esta condición de extraordinaria y urgente necesidad⁷⁹.

Están sujetos a los límites materiales del artículo 86 de la Constitución. Pero además cada Estatuto puede añadir sus propios límites, teniendo siempre presente el mínimo del artículo 86.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León permite el uso de esta figura, pero añade que no podrán reformar el estatuto, ni las instituciones básicas de la comunidad, ni afectar al régimen electoral general, al presupuestario, o al tributario. Tampoco podrá regular materias para las que se exija una ley aprobada por las Cortes⁸⁰.

⁷⁹ BOIX PALOP, A., “La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico”, en Asamblea. Revista de la asamblea de Madrid. ISSN 1575-5312, N.º. 27, 2012, págs. 121-148

⁸⁰ Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Capítulo I. Artículo 25: “(1). La iniciativa legislativa en la Comunidad corresponde a la Junta y a los Procuradores en los términos que para éstos establezca el Reglamento de las Cortes. (2). Por ley de las Cortes de Castilla y León se regulará el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos para aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley Orgánica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 87.3 de la Constitución.(3) . Las Cortes podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley que a aquéllas competa. La delegación deberá otorgarse de forma expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio y se efectuará mediante ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. No podrán ser objeto de delegación, además de lo que disponen otras leyes, las atribuciones legislativas contenidas en los números 3 y 10 del artículo anterior, las ratificaciones previstas en los números 12 y 13 del mismo artículo, el régimen electoral de la Comunidad, las leyes que fijen la sede o sedes de las instituciones básicas y aquellas otras leyes para las que el presente Estatuto exija mayorías cualificadas para su aprobación. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control parlamentario. (4). En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes. En el plazo improrrogable de treinta días desde su promulgación los Decretos-leyes deberán ser convalidados o derogados por las Cortes de Castilla y León después de un debate y votación de totalidad. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las Cortes podrán acordar en el plazo más arriba señalado tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. (5). Las leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquéllos.”

El problema que tienen este tipo de Decretos-leyes es que las minorías parlamentarias autonómicas no pueden impugnar ante el Tribunal Constitucional los Decretos-leyes dictados por los Gobiernos autonómicos.

Estos Decretos-leyes autonómicos han sido utilizados con bastante frecuencia.

En Castilla y León aparecen en el año 2009, año en el que se dictaron tres. Número que se ha ido incrementando con el paso de los años. Y este aumento no sólo se ha dado en nuestra comunidad, también en el resto de comunidades se aprecia una utilización cada vez mayor de estos.

Las comunidades que menos uso han hecho de este instrumento han sido Castilla y León y Navarra.

¿Por qué algunos autores han rechazado los Decretos-leyes en el ámbito autonómico?

La doctrina que critica esta figura se basa en que los Estatutos de Autonomía no lo preveían expresamente.

Una buena parte de la doctrina sí admitía su uso a pesar de que no estuvieran expresamente previstos por los Estatutos de Autonomía siempre y cuando se aplicaran a las situaciones excepcionales para las que han sido creados.

Por ejemplo, Boquera Oliver argumenta que la Constitución no lo recoge, pero tampoco lo prohíbe.

La tradición doctrinal en España admitía esta figura en el ámbito de las Comunidades Autónomas apoyándose en una interpretación sistemática de la Constitución.

El considerar, como la mayoría de la doctrina, la constitucionalidad de esta figura no impide ignorar los peligros de su admisión tanto en la división de poderes como en los derechos y garantías de los ciudadanos y la utilización de esta figura para supuestos que no encajan en el ámbito de aplicación de esta figura ⁸¹.

Al igual que sucede con los Decretos-leyes estatales, el control parlamentario de estos es poco eficaz. El número de Decretos-leyes autonómicos que no se han convalidado son realmente pocos. A pesar de que en muchos casos la existencia de extraordinaria y urgente necesidad es bastante dudosa.

⁸¹ BOIX PALOP, A op. cit, pp. 121-148

Por lo tanto, podemos ver que el abuso de los Decretos-leyes no sólo se da en el ámbito estatal, sino que también tiene lugar en el ámbito autonómico. A pesar de que nuestra comunidad, Castilla y León ha mantenido un porcentaje de utilización de Decretos-leyes bastante razonable, hasta 2015 el porcentaje de Decretos-leyes fue del 15.7 % en comparación con las leyes. Mientras que en el caso de Andalucía es del 65% ⁸².

Autores como J. M^a Baño León y Boix Roig han planteado la pregunta de que si durante veinte años las Comunidades Autónomas han podido gestionar sus crisis sin recurrir a la figura de los decretos-leyes, ¿por qué de repente se ha vuelto imprescindible? ⁸³

4.2.7. El control político de los Decretos-leyes:

¿Cuál es el procedimiento del control parlamentario? ¿Qué sentido tiene la convalidación?

La convalidación de los Decretos-leyes tiene un sentido político y constitucional. Se puede rechazar por diversos motivos, por entenderse que no procede suficientemente, o por apreciarse alguna irregularidad constitucional, etc. Inmediatamente se discute el presupuesto de hecho habilitantes, también se puede discutir la aplicación de los límites materiales.

Pero siempre se tiene en cuenta en la convalidación la extraordinaria y urgente necesidad.

El control político corresponde exclusivamente al Pleno del Congreso o a la Diputación Permanente si estuviera disuelto.

En el ámbito de los controles políticos de los decretos-leyes los la inmensa mayoría se convalidan, perdiendo peso el control político o de oportunidad y ganando protagonismo el control jurisdiccional realizado por el Tribunal Constitucional (único competente al ser normas con fuerza de ley).

⁸² M.ARAGÓN. op cit. P.126.

⁸³ J. M.^a BAÑO LEÓN y A. BOIX ROIG, «El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (ed.), De la reforma estatutaria, monográfico VIII de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2005, pp. 243-278.

El acuerdo que convalide o derogue el Decreto-ley se publicará en el BOE.

La convalidación no convierte el Decreto-ley en ley (la aprobada por las Cortes). No se produce un cambio de su naturaleza. Lo único que cambia es que pasa de ser provisional a definitivo, incorporándose de forma estable al ordenamiento.

La profesora Paloma Biglino ha llamado la atención sobre el problema que la entrada en vigor inmediatamente posterior a su publicación en el Boletín Oficial del Estado de estas normas supone a la Seguridad Jurídica. Esta legislación de urgencia es mucho más rápida dificultando el conocimiento del Derecho previo a su aprobación⁸⁴.

Si el Decreto-ley se derogara, no produce efectos retroactivos. Los efectos que este ha producido durante el periodo de vigencia del Decreto-ley siguen siendo válidos, ya que la norma es en principio lícita. Aunque hay autores como Garrorena que defienden que en ese caso sus efectos no se han producido.

Que un Decreto-ley sea derogado no es muy frecuente, ha ocurrido solo en cuatro ocasiones y se han dictado unos 600 Decretos-leyes.

El último Decreto-ley no convalidado ha sido el 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades Locales.⁸⁵

También fue derogado el Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda⁸⁶ y alquiler y el 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.⁸⁷ Aunque este último sí fue convalidado al segundo intento.

Cabe la tramitación sucesiva del Decreto-ley como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia. Permite que el Decreto siga vigente durante la tramitación del proyecto.

Si esto sucede sí se da el debate parlamentario más allá de la votación de la totalidad, dónde se pueden proponer las enmiendas que se consideren permanentes.

⁸⁴ BIGLINO CAMPOS, P., “Retos a la libertad y estado constitucional”. Triant lo Blanch. Valencia. 2018. p.192.

⁸⁵ Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades Locales.

⁸⁶ Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda.

⁸⁷ Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.

Los Decretos-leyes que posteriormente se tramitan como proyectos de ley son pocos en comparación con el número de Decretos-leyes dictados.

El plazo de treinta días para la tramitación de los Decretos-leyes ha resultado inviable en la práctica. Es por eso que el Congreso comenzó a tramitarlo como proyecto de ley de forma sucesiva a la convalidación. Se somete primero, y necesariamente a debate y votación de totalidad. La tramitación sucesiva de esta figura como Decreto-ley sólo tiene lugar una vez convalidado, cuando lo pida algún grupo parlamentario. Cuando alguno de los grupos lo pida se procede a la votación del Pleno que decidirá por mayoría si el Decreto-ley seguirá el procedimiento legislativo ordinario de tramitación urgente.

En este caso, la ley sí tendrá la consideración de ley de las Cortes, y por tanto ya no sujeta a los límites a los que estaba sujeto el Decreto-ley convalidado.

4.2.8. Control Jurisdiccional de los Decretos-leyes:

El control jurisdiccional de los Decretos-leyes es el realizado por el Tribunal Constitucional, ya que este es el único competente para controlar las normas con fuerza de ley.

Las normas con rango de ley son las que pueden ser objeto del control de constitucionalidad.

¿En qué consiste el control de constitucionalidad? El control de constitucionalidad es el juicio que lleva a cabo el Tribunal Constitucional siguiendo los parámetros de la Constitución o de normas inferiores directamente vinculadas a ella.

Cuando un Decreto-ley es impugnado, como dice Antonio Manuel Cubero, el Tribunal Constitucional lo que examina son 2 cosas: si se cumple el presupuesto habilitante, que es la extraordinaria y urgente necesidad, y si se sobrepasan o no los límites materiales establecidos en la Constitución.⁸⁸

⁸⁸ CUBERO TRUYO. A. M., “La posición del Tribunal Constitucional sobre el Decreto-ley, a través de sus Autos de inadmisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad”. Antonio Cubero Truyo. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla. Publicación: Revista Aranzadi Doctrinal núm. 7/2015. Editorial Aranzadi, S.A.U. p.3.

Hay que tener en cuenta las limitaciones de legitimación y de oportunidad política procesal que tienen estos procedimientos. Para plantear el recurso de inconstitucionalidad sólo están legitimados políticamente los diputados, los senadores, el Defensor del Pueblo y las Comunidades Autónomas. Y en cuanto a la cuestión de inconstitucionalidad, son los jueces los competentes para plantearla, siendo necesario que el juez haya tenido que aplicar esa norma controvertida, lo cual en algunos Decretos-leyes por su materia es difícil que se dé

⁸⁹.

En lo que a los Decretos-leyes respecta hay que mencionar tres procedimientos, todos de alcance general: el recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad y la autocuestión de inconstitucionalidad

4.2.9. Procedimiento (aprobación por el Gobierno y tramitación parlamentaria):

El Gobierno es quien establece los términos del Decreto-ley que desea aprobar, y el Congreso solo puede decidir si lo convalida o no en esos términos. No puede plantear enmiendas lo que implica que solo puede derogarlo o convalidarlo íntegramente.

El proceso de convalidación por lógica tendría que empezar con la iniciativa del Gobierno pero en la práctica es el Congreso quién pon en marcha este proceso incluyendo el debate en el orden del día del Pleno de la Cámara, una vez que el Decreto ha sido publicado en el BOE.

El Gobierno expone el texto. Tras ello se debate en su totalidad y por último se vota.

La votación del Decreto por la totalidad del pleno, debe llevarse a cabo en ese plazo de 30 días hábiles computados a partir del día siguiente de su publicación en el BOE.

El Decreto-ley produce efectos desde el principio, desde ese momento ingresa en el ordenamiento jurídico. Lo más normal es que entre en vigor el día de su publicación, y desde ese día puede ser impugnado ante el Tribunal Constitucional.

⁸⁹ MARTÍN REBOLLO. L., op.cit.,p.23.

Los Decretos-leyes son una disposición provisional, tienen una duración de 30 días. Plazo durante el cual el Congreso debe decidir si los convalida, en cuyo caso pasarán a tener carácter definitivo, o los deroga. Es decir, los Decretos-leyes son sometidos a una revisión posterior por el parlamento, en la cual se convalidarán o derogarán.

Si pasados esos treinta días no se convalida caduca.

5. PROFUSIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES.

5.1. Introducción:

Partiré del gráfico realizado por mí que adjunto en el anexo I, cuyos datos revelan una cantidad excesiva de Decretos-leyes aprobados teniendo en cuenta que son disposiciones especiales que sólo se deberían aprobar en casos de extraordinaria y urgente necesidad que requieran de una actuación tan rápida que no se pueda solucionar, o que empeoraría la situación acudiendo a la legislación ordinaria, incluido el procedimiento de urgencia.

Por lo tanto, a la hora de revisar estos datos considero que hay que tener siempre presente esta nota de extraordinaria y urgente necesidad y es de esta manera dónde nos damos cuenta de ¿cómo es posible que en periodos de tiempo tan cortos pueda haber tantas situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que no se puedan regular a través de la legislación ordinaria?

El gráfico también revela un cambio de tendencia, ya que en un principio se aprobaban muchas más leyes (orgánicas y ordinarias) que Decretos-leyes, invirtiéndose en un momento dado esta tendencia como más adelante analizaré.

En el gráfico analizo la relación entre Decretos-leyes, leyes orgánicas y leyes ordinarias.

Para la realización del gráfico he partido de los Decretos-leyes aprobados tras nuestra Constitución (1978). Aunque siendo consciente de que antes de la aprobación de esta ya se usaban este tipo de figuras, voy a centrar mi análisis de datos en esta época más actual.

El año de entrada en vigor de la Constitución ya se aprobaron cincuenta Decretos-leyes.

5.2. Análisis del gráfico:

De lo que se puede observar en el gráfico anteriormente adjuntado me parece significativo remarcar lo siguiente:

- Desde el principio se ha aprobado un número bastante alto de Decretos-leyes.

- En 2008 se aprecia por primera vez que el número de Decretos-Leyes aprobados en ese año es mayor que el de leyes aprobadas en ese mismo año.
- Hasta 2016 el número de leyes aprobadas era mayor que el número de Decretos-leyes aprobados.
- En 2016 se produce un cambio de tendencia, donde comienzan a aprobarse más Decretos-Leyes que leyes.
- En 2020 se produce un gran aumento de los Decretos-leyes aprobados, convirtiéndose este en el año en que más se ha usado esta figura.

Conclusiones del gráfico:

- Desde el principio se ha aprobado un número bastante alto de Decretos-leyes.

Lo cual lleva a preguntarme si de verdad, en 1979 por ejemplo hubo 22 situaciones de extraordinaria y urgente necesidad.

- Como ya he dicho arriba, en 2008 por primera vez el número de Decretos-leyes aprobados es superior al de leyes aprobadas ese mismo año. Situación provocada por la crisis económica mundial que se produjo ese mismo año.

Un gran número de Decretos-Leyes de ese año, y de los siguientes fueron aprobados por la situación de crisis, la cual requería de una respuesta normativa urgente. Paloma Biglino califica de alarmante el incremento del número de Decretos-leyes producidos a raíz de esta crisis, lo que según esta autora “no sólo altera la relación entre el gobierno y el parlamento, sino que además suponen riesgos para la certeza del Derecho”⁹⁰.

Pero esta situación de crisis fue aprovechada para regular aspectos que podían haber sido perfectamente regulados por el procedimiento legislativo ordinario. Lo que nos lleva de nuevo al problema del uso abusivo de los decretos-leyes, los Decretos-leyes de contenido heterogéneo y la “conexión de sentido”.

- Hasta 2016 el número de leyes aprobadas era mayor que el número de Decretos-leyes aprobados.

⁹⁰ BIGLINO CAMPOS, P., op.cit., p.192.

Aun así, desde el principio, el elevado número de Decretos-leyes aprobados, como dice M. Aragón, los han convertido en una legislación prácticamente alternativa a la Parlamentaria ⁹¹.

- En 2016 vuelven a aprobarse más Decretos-Leyes que leyes.

Fue precisamente aquí cuando se pierden las mayorías parlamentarias estables.

Los Decretos-leyes a partir de ese momento se han convertido en una norma ordinaria, de hecho, a partir de esa fecha mucho más frecuente que la ley.

Por lo tanto, la pretensión del legislador de que esta figura se usara de manera excepcional ha sucumbido a la realidad.

- En 2020 se produce un gran aumento de los Decretos-leyes aprobados. Lo cual se ha debido a la COVID-19.

En cuanto a si verdaderamente se dan tantas situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, autores como M. Aragón tienen claro que no. Alegando que si se analiza el objeto de la mayoría de estos Decretos-leyes no cumplen con el requisito de extraordinaria y urgente necesidad ⁹².

Pero ¿realmente todos los Decretos-leyes aprobados causa de la pandemia no se podían haber realizado a través de la forma ordinaria de legislar, de leyes? Pregunta a la que trataré de responder en mis conclusiones.

Como se puede observar hay un creciente empleo de esta figura legislativa, que deja de emplearse de manera extraordinaria o excepcional, pasando a emplearse de forma ordinaria ⁹³.

⁹¹ ARAGÓN REYES, M., op.cit. p.37.

⁹² ARAGÓN REYES, M., op.cit. p.36.

⁹³ FUERTES LÓPEZ, F. J., “Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de legislar. (De la urgencia a las prisas en la elaboración de Decretos-leyes). F. Javier, Fuertes López. Magistrado suplente. Publicación: Revista Aranzadi Doctrinal núm. 6/2015. Editorial Aranzadi, S.A.U. pp. 1-6.

Del gran número de Decretos-leyes aprobados sólo una mínima parte ha llegado hasta el Tribunal Constitucional. Muchos de ellos a pesar de tener una dudosa constitucionalidad no han llegado a ser remitidos a este.

6. ANÁLISIS DE LA PROFUSIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES. ¿ES ESTA INCONTENIBLE?

Comenzaré mi análisis examinando si realmente hay una profusión o no.

Basándome en los datos expuestos en el gráfico es evidente que el número de Decretos-leyes aprobados ha ido en aumento, incluso a superar en número a las leyes ordinarias.

¿Pero es este aumento realmente necesario?

Parece que la profusión se debe principalmente a dos circunstancias:

La primera de ellas es lo que M. Aragón denomina como “debilidad del parlamentarismo español”. Un parlamentarismo racionalizado procura la estabilidad parlamentaria dotando al Gobierno de una posición preminente. Lo que para este autor supone una reducción de la efectividad del control del Gobierno en las cámaras. Y un Ejecutivo sin un Parlamento con poder eficaz de contrapeso supone un peligro para la democracia.

Esta debilidad del control político lo que provoca es que el único control efectivo de las decisiones públicas sea el judicial (jueces y tribunales). Corriendo el riesgo de que se llegue a politizar el poder judicial (incluso el Tribunal Constitucional).

En el ámbito concreto de los Decretos-leyes, los controles políticos han sido prácticamente inoperantes. Ha perdido peso el control político o de oportunidad a la vez que ha ganado protagonismo el control jurisdiccional realizado por el Tribunal Constitucional (único órgano competente al tratarse de normas con fuerza de ley). Además de que no todos los Decretos-leyes llegan a ser enjuiciados por este, y en caso de llegar su enjuiciamiento tampoco es completo, si no que se centra en la parte impugnada.

La concatenación de mayorías inestables no debería justificar el uso innecesario de esta figura. El Decreto-ley tiene la ventaja (o desventaja) de que no se le puede plantear enmiendas, si no que se acepta o no en su totalidad.

Para el Parlamento no es una tesitura cómoda derogar un Decreto-ley ya que normalmente son normas que suponen condiciones beneficiosas para los ciudadanos.

Pero teniendo en cuenta que la situación política parece inclinarse por un mantenimiento de este tipo de mayorías esto no debería dar más flexibilidad a la hora de aprobar Decretos-leyes. De lo contrario no se podría frenar la profusión de esta figura.

La segunda circunstancia, en la que me detendré algo más, es el encadenamiento en el tiempo de tres circunstancias excepcionales: la crisis económica de 2008, la pandemia provocada por la COVID-19 y la guerra de Ucrania. Como decía Ulrich Beck vivimos en la “sociedad del riesgo”⁹⁴ debido principalmente a la globalización. Esto es una fase de la sociedad en la que los riesgos (políticos, sociales, económicos e industriales) tienden a escapar de las instituciones de control. Lo cual se aprecia en estas situaciones que han servido de base para la profusión de Decretos-leyes.

Situaciones que sí son verdaderamente excepcionales y que podrían justificar un aumento del uso de los Decretos-leyes. ¿Pero hasta qué punto este uso está siendo un abuso?

Respecto a la crisis de 2008, una crisis económica es el ámbito idóneo para la utilización de esta figura. Es una situación que de por sí cumple con los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad.

La siguiente situación que ha provocado un aumento del uso de Decretos-leyes es la situación de la COVID-19 y la declaración del estado de alarma. Los estados de emergencia constitucionales atraen hacia sí la aprobación de decretos-leyes. Ya que no suele ser suficiente con la simple declaración de estos si no que durante su vigencia es necesario actuar de forma rápida, urgente y para ello está precisamente la figura de los Decretos-leyes. A través de la declaración del estado de alarma se llevó a cabo una centralización de las competencias para la gestión de esa situación excepcional.

En cuanto a la situación provocada por la Guerra de Ucrania, que aún no ha finalizado, también ha tenido como consecuencia la aprobación de algunos Decretos-leyes como es el caso del Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Decreto que contiene regulaciones sobre todo en el ámbito energético, gas y electricidad. Que, aunque como bien dice el propio Decreto, España es de los Estados miembros menos expuestos a los efectos directos de la invasión de Ucrania, sí está expuesto a los efectos económicos indirectos, sobre todo el aumento del precio del gas y el petróleo y el encarecimiento de materias primas agrícolas y minerales⁹⁵.

⁹⁴ V. BECK.U., “La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad”. Paidós Básica. 1998. Barcelona. Buenos Aires. México.

⁹⁵ Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

O el Decreto-ley 9/2022, de 26 de abril, por el que se adoptan medidas hipotecarias y de gestión de pagos en el exterior en el marco de la aplicación de las medidas restrictivas aprobadas por la Unión Europea en respuesta a la invasión de Ucrania⁹⁶.

La clave para averiguar si este uso está siendo abusivo o no parece estar en hasta qué punto debe entrar el Tribunal Constitucional a valorar los Decretos-leyes, es decir, ¿tiene que entrar en la valoración política?

Para valorar esto voy a utilizar dos Decretos. El primero de ellos el 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura.

A través de este Decreto se realizó la exhumación de los restos de Francisco Franco del Valle de los Caídos.

Para justificar la extraordinaria y urgente necesidad de realizar esto el Gobierno lo que alegó fue interés público. Además, se apoyó en unos requerimientos de Naciones Unidas, según los cuales se requería al Estado español para que dé cuenta de las medidas adoptadas en materia de memoria histórica y regeneración democrática (un informe de 2014)⁹⁷.

Algunas voces críticas a este Decreto alegaron falta de extraordinaria y urgente necesidad. Pero según la posición seguida por el Tribunal Constitucional esto forma parte de la valoración política, de oportunidad y el Tribunal lo que controla es que se justifique la extraordinaria y urgente necesidad, que en este caso sí se ha hecho. Y que no se sobrepasen los límites materiales establecidos en la constitución, lo cual no sucede en este caso.

Como acabo de exponer la postura seguida hasta ahora por el Tribunal Constitucional es exigir una justificación sin entrar en la valoración política. Y es por esto por lo que el Tribunal Constitucional tradicionalmente ha declarado inconstitucionales muy pocos Decretos-leyes.

⁹⁶ Decreto-ley 9/2022, de 26 de abril, por el que se adoptan medidas hipotecarias y de gestión de pagos en el exterior en el marco de la aplicación de las medidas restrictivas aprobadas por la Unión Europea en respuesta a la invasión de Ucrania.

⁹⁷ 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 29/1982 afirmó que el artículo 86.1 debía ser interpretado flexiblemente, de tal manera que sea útil a la acción política gubernamental. Lo que en opinión de M. Aragón “es lo mismo que decir que el Decreto-ley es un instrumento normal para legislar”.

Esta interpretación ha permitido regular a través de Decretos-leyes materias que tenían cabida en otro tipo de disposiciones. Cayendo la nota de excepcionalidad cuando esta se interpreta de manera que sólo se debe usar esta figura cuando no se puedan usar otros instrumentos normativos, porque si se usan esos otros instrumentos en la situación de urgencia no se podría reaccionar de manera suficientemente rápida.

Es decir, el hecho de que se dé una situación de urgencia que requiera de una rápida actuación no implica que automáticamente se tenga que usar la figura del Decreto-ley. Si la legislación ordinaria puede regular la situación sin que suponga un empeoramiento de esta será esta la que deba regularlo.

Y es aquí donde entra en juego la sentencia 329/2005 del Tribunal Constitucional, la cual establece, y cito literalmente: “el hecho de que una parte de la materia objeto del Real Decreto-ley pudiera haber sido regulada mediante reglamento, no supone una vulneración de los límites formales de aquél y resulta irrelevante a efectos de satisfacer el presupuesto justificativo del ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el artículo 86.1 CE”⁹⁸.

Las voces críticas a esta interpretación lo que dicen es que lo correcto sería interpretarlo como norma excepcional que solamente se debe usar para los casos en los que no sea posible subsanar el problema por los procedimientos normales. Y por tanto si es posible regular esa materia por reglamento, no sería constitucionalmente legítimo que se haga por Decreto-ley⁹⁹.

A pesar de los votos particulares que critican esta práctica, el Tribunal Constitucional aún no ha modificado su doctrina.

⁹⁸ V. STC. 329/2005, de 15 de diciembre. Pleno. Recursos de inconstitucionalidad 1785/1997, 3000/1997 y 5246/1997 (acumulados). Promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista frente al Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero; la Ley 17/1997, de 3 de mayo, y el Real Decreto-ley 16/1997, de 13 de septiembre, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y medidas adicionales para la liberalización del sector. Límites a los Decretos-leyes: necesidad y adecuación de las medidas aprobadas en relación con descodificadores de la televisión por satélite con tecnología digital y otros extremos relacionados con la incorporación de Directivas comunitarias; afectación de la libertad de información. Voto particular. «BOE» núm. 10, de 12 de enero de 2006, páginas 104 a 126 (23 págs.). BOE-T-2006-411

⁹⁹ ARAGÓN REYES, M., op. cit., pp. 71-86.

Si atendemos a este criterio la profusión de los Decretos-leyes no parece tan censurable.

Pero en cambio, si entendemos que el requisito de extraordinaria y urgente necesidad requiere que el Tribunal Constitucional entre a realizar una valoración del fondo de la justificación se ve mucho más claramente el abuso de esta figura.

¿Hasta qué punto el Tribunal Constitucional ha dado un giro a su planteamiento tradicional?

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional STC 110/2021, de 13 de mayo (que también comenté en el apartado de la “conexión de sentido”), resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1813-2020 interpuesto el Grupo Parlamentario Vox. En esa sentencia declara inconstitucional la disposición final segunda del Decreto-ley 8/2020.

Como ya dije en el apartado “Conexión de sentido” lo que el grupo parlamentario Vox expone es que el Gobierno ha utilizado este Real-decreto para blindar la presencia de uno de los miembros de los servicios secretos. Que a pesar de que “el Gobierno sí está legitimado constitucionalmente para dictar el Decreto-ley en el que se contiene la disposición impugnada, la regulación del Centro Nacional de Inteligencia carece de extraordinaria y urgente necesidad, así como de toda conexión de sentido”.

La conexión de sentido exige que las medidas adoptadas en los Decretos-leyes estén relacionadas con la situación que se trata de solucionar, sin que se pueda aprovechar la situación para adoptar medidas sin relación alguna con el caso.

En el caso concreto de esta sentencia se alega que la regulación del Centro Nacional de Inteligencia carece de toda conexión con la crisis sanitaria a la que se pretende hacer frente. Lo cual confirma el Tribunal Constitucional con su interpretación “ este Tribunal no puede compartir que la disposición final segunda que se impugna muestre conexión de sentido alguna con la causa de extraordinaria y urgente necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto-ley 8/2020” y al establecer que “no resulta posible determinar qué razonable conexión de sentido pudiera existir entre, de una parte, las circunstancias y necesidades de emergencia desencadenadas a raíz de la pandemia y, de otra, la parcial reordenación de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia”.

Lo que tuvo como resultado la estimación del recurso de inconstitucionalidad declarando nula la disposición final segunda que fue impugnada.

La heterogeneidad sin conexión de sentido no entra dentro del principio de oportunidad, y es por ello por lo que se pudo declarar inconstitucional este Decreto.

Porque, en efecto, se puede observar de esta sentencia no se pone en duda la admisión de los Decretos-leyes de contenido heterogéneo, ya que en situaciones de crisis es frecuente tener que regular situaciones de distinta naturaleza, recurriendo a normas también de distinta naturaleza, a pesar del recelo que ello supone para algunos autores. Sino que el problema surge cuando se pierde la conexión de sentido de algunas disposiciones del Decreto-ley con la situación que supone el presupuesto de hecho habilitante.

6.1. ¿Es esta profusión realmente incontenible?

Depende de la postura a la que derive el Tribunal Constitucional. Si decide seguir manteniéndose en la postura de no entrar a analizar más allá de la justificación dada por el Gobierno y los límites materiales establecidos en la Constitución entendiendo que el resto es valoración política seguramente no se pueda frenar esta profusión. Más teniendo en cuenta que cada vez las mayorías parlamentarias son más inestables y por tanto siendo cada vez más tentador acudir a esta figura.

Por el contrario, si el Tribunal Constitucional decide entrar a examinar el fondo de la justificación, más allá de, como hace en sus últimas sentencias, la conexión de sentido sí sería posible una limitación de esta profusión.

En caso de adoptar este criterio cabe plantearse cuántos de los Decretos-leyes actualmente vigentes no cumplirían el requisito de extraordinaria y urgente necesidad.

En mi opinión, que el Tribunal Constitucional entre a valorar el fondo de la justificación no deja de ser un criterio subjetivo, que va a depender de la valoración de cada uno. Por tanto, aunque, si bien, sí limitaría la profusión de los Decretos-leyes no lo considero una buena solución, ya que siempre aconsejable un criterio objetivo que pueda mantenerse de manera más estable en el tiempo. Cuando lo que está en juego son valoraciones políticas es discutible que se planteen ante los tribunales, ya que para ello está precisamente el Parlamento.

Por lo tanto, la única solución factible por el momento me parece que sería realizar una interpretación más estricta de la conexión de sentido. Examinando con mucho más detenimiento si las medidas que regula un Decreto-ley tienen realmente conexión con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que provoca su utilización.

7. ENCUESTA.

Me gustaría concluir el presente trabajo con una encuesta que he realizado a cincuenta personas en la que hago preguntas relativas al desconocimiento de los Decretos-leyes que adjunto en el anexo número II.

Como se puede observar, he pretendido que el grupo de personas que ha realizado la encuesta sea lo más variado posible en cuanto a edades y estudios. Dando libertad a los encuestados de elegir entre respuestas previamente establecidas o añadir las suyas propias como han hecho en algunos casos.

De la encuesta se puede extraer que un 72% de la población encuestada se mantiene informada de manera habitual. Pero el porcentaje se reduce a un 54% respecto a de los que muestran interés por la política.

Ya entrando en nuestra forma de legislar, solo un 48% de la población considera que sabe cómo se legisla.

Del 70 % que dice saber que es un Decreto-ley un amplio porcentaje reconoce no saber que era antes de la profusión de Decretos-leyes que ha tenido lugar durante la pandemia COVID-19.

Encuestando a la población sobre determinados Decretos, un 68% sí considera que se da el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad en los Decretos-leyes aprobados para la gestión de la crisis sanitaria. Mientras que tan solo el 14% considera que se cumple en el caso del Decreto-ley que regula la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional. Más igualados están los porcentajes en los últimos Decretos-leyes por los que he preguntado, siendo, para el que realiza la reforma laboral un 44% para los que entiende que hay extraordinaria y urgente

necesidad, y un 56% los que entiende que ese requisito se da en el Decreto-ley por el que se aprueban las medidas para a mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística.

Pero como ya he dicho en las conclusiones anteriormente expuestas esto es una valoración subjetiva, y por ello el Tribunal Constitucional, en mi opinión no podría basarse en entrar a valorar la justificación del presupuesto de hecho habilitante para declarar o no inconstitucional un Decreto-ley.

En la tercera sección de la encuesta, lo que pretendía era que, una vez habiendo reflexionado las anteriores preguntas respondieran a unas cuestiones más generales:

La primera pregunta de esta sección es si consideran que los españoles conocen poco de cómo se aprueban nuestras leyes, obteniendo un porcentaje del 82% los que consideran que realmente sabemos poco de cómo se legisla.

Un 96% de los encuetados consideran que esto debería cambiar, el otro 4% otras opiniones. Nadie considera que no debería cambiar.

Pero en cambio, si preguntas a quienes les interesaría más información sobre el tema, el porcentaje se reduce a un 86%.

8. CONCLUSIONES:

Primera. - Del Anteproyecto de la Constitución al texto definitivo de la misma no se dieron grandes cambios en la regulación de los Decretos-leyes. De lo que cabe deducir que esta materia no suscitó una gran controversia en el proceso constituyente y que las modificaciones establecidas respecto de la relación inicial del anteproyecto fueron más bien solo técnicas o de detalle. Es decir, el Decreto- ley se admitió con naturalidad desde un principio en el marco de nuestra forma de gobierno.

Segunda. - El Derecho español no es el único que regula disposiciones con fuerza de ley como los Decretos-leyes. Hay otros países que contemplan figuras similares. Nuestra regulación está inspirada en la Constitución italiana.

Tercera. - La figura del Decreto-ley no es un cuerpo extraño en una forma de Gobierno como la nuestra. Que el Gobierno, a quien se le atribuye la dirección política del país, esté facultado para dictar, en determinadas circunstancias y con unos límites tasados, normas con fuerza de ley, con ulterior intervención del Parlamento, resulta perfectamente razonable. Pero es evidente que podría dejar de serlo si esa identificación de las circunstancias y de los límites que los acompañan no se respeta porque en este caso sí que cabría considerar que se está alterando el equilibrio entre Parlamento y Gobierno que caracteriza a la forma de gobierno parlamentaria que diseña nuestra Constitución.

Cuarta. - Tras más de cuarenta años de vigencia de la misma cabe decir que tanto el control Parlamentario como el realizado por el Tribunal Constitucional favorecen una alta producción de Decretos-leyes con carácter general, así, sólo en cuatro ocasiones no fueron convalidados por el Congreso de los Diputados. Además, el Tribunal Constitucional hace una interpretación bastante flexible del presupuesto de hecho habilitante hasta 2015 sólo en nueve sentencias se declara inconstitucional un Decreto-ley a casusa de este presupuesto.

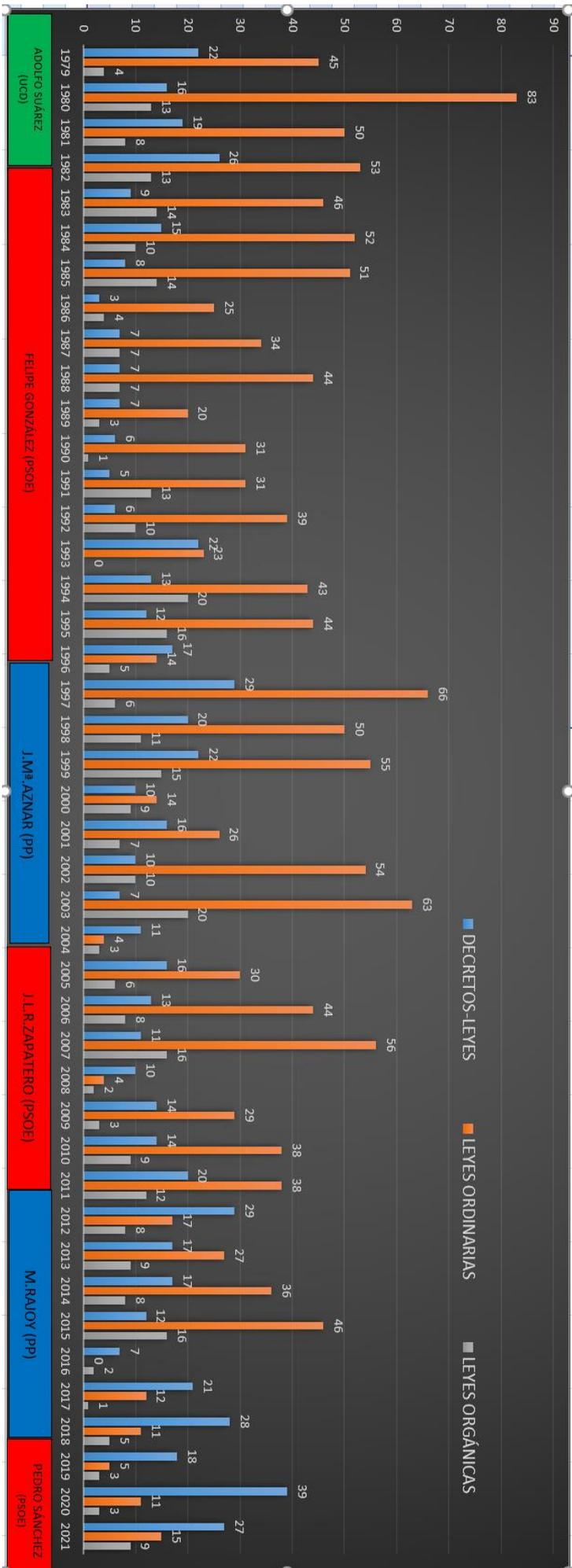
Quinta. - Como se puede ver en el gráfico adjuntado la profusión de la figura del Decreto-ley es indudable. Desde el principio esta figura ha sido muy utilizada. Es una figura tentadora para los Gobiernos.

Se ha producido un gran aumento sobre todo por el hecho de que se han dado varias situaciones que entran dentro de la extraordinaria y urgente necesidad como ha sido el caso de la crisis económica de 2008 o la pandemia COVID-19.

Otra causa de su aumento ha sido la pérdida de las mayorías absolutas. Con mayorías inestables la tentación de acudir a este tipo de figuras antes que a la ley aumenta. Aunque la tentación de los Gobiernos ni siquiera se reprime con mayorías estables.

Sexta. - Vivir en “sociedades del riesgo” se convierte en una especie de factor estructural favorable a la legislación de urgencia, los Decretos-leyes. Sólo en los últimos años hemos encadenado tres grandes crisis, la crisis económica internacional 2008 con fuerte impacto en nuestro país, la provocada por la COVID-19 y por la guerra en Ucrania. La profusión de Decretos- leyes atendiendo a estas circunstancias es difícilmente incontenible porque alimentan el presupuesto de hecho habilitante de la figura

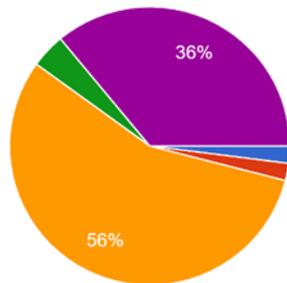
Séptima. - El Tribunal Constitucional ha encontrado un criterio para contener el problema de la profusión, la “conexión de sentido”. No se puede evitar la utilización de Decretos-leyes heterogéneos, pero sí se puede exigir conexión de sentido en las materias que regulan con la situación que reclama la intervención normativa urgente por parte del Gobierno. Algo es algo.



ANEXO II:

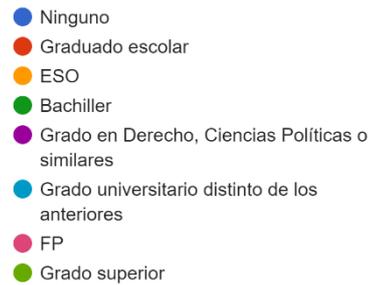
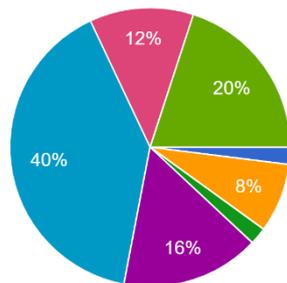
Edad

50 respuestas



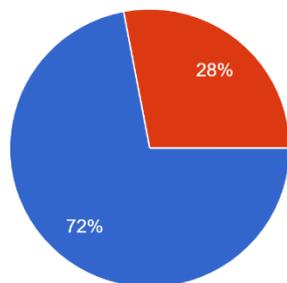
Estudios que se hayan cursado o se estén cursando

50 respuestas



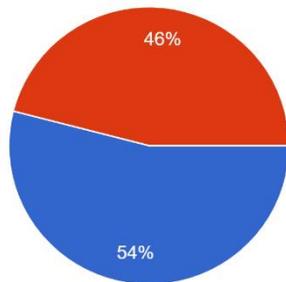
¿Ves, lees, o escuchas habitualmente las noticias?

50 respuestas



¿Consideras que te interesa la política?

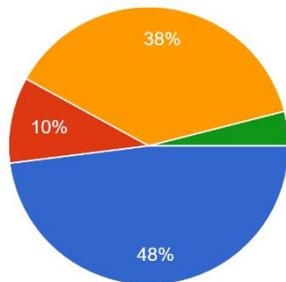
50 respuestas



- Sí
- No

¿Sabes cómo se legisla en España?

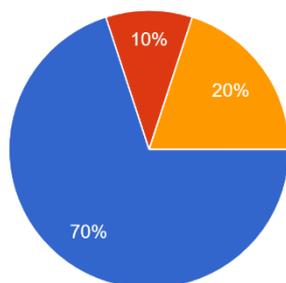
50 respuestas



- Sí, perfectamente.
- No.
- Me suena pero no tengo mucha idea.
- Me suena (pongo que me suena porque me da vergüenza admitir que no tengo ni idea).

¿Sabes qué es un Decreto-ley?

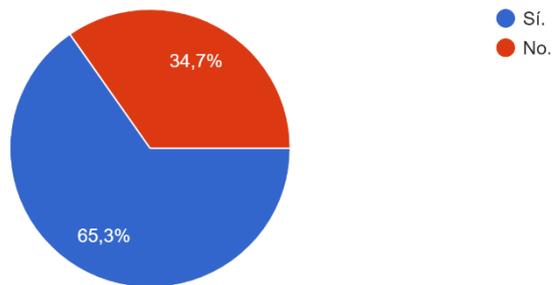
50 respuestas



- Sí.
- No.
- Me suena pero no tengo mucha idea.

Si has respondido que sí a la anterior pregunta ¿sabías qué era un Decreto-ley antes de la pandemia?

49 respuestas



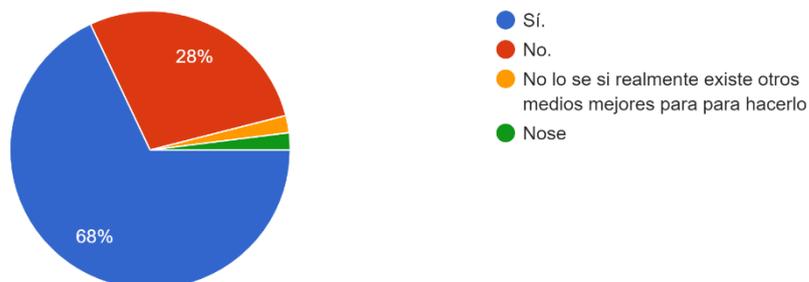
SECCIÓN 2: DECRETOS-LEYES CONCRETOS:

En esta sección me pareció conveniente aclarar a los encuestados lo siguiente, para que entendieran a qué exactamente me estaba refiriendo al realizarles las preguntas:

En las siguientes preguntas me refiero a algunos casos en los que me gustaría conocer la opinión de la población en general sobre si los temas propuestos son vistos con tanta extraordinaria y urgente necesidad que no pueden esperar a ser resueltos a través legislación ordinaria

¿Consideras de extraordinaria y urgente necesidad los Decretos-leyes aprobados a raíz de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19?

50 respuestas



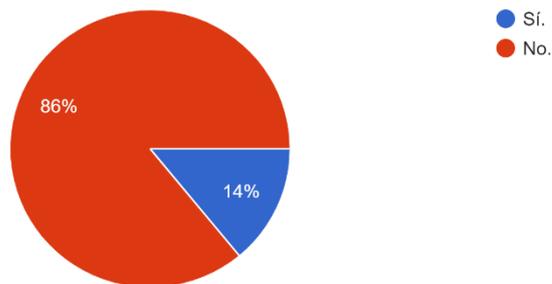
¿Y el Decreto-ley por el que se establecen medidas de garantía de la igualdad de trato y de oportunidad entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación?

50 respuestas



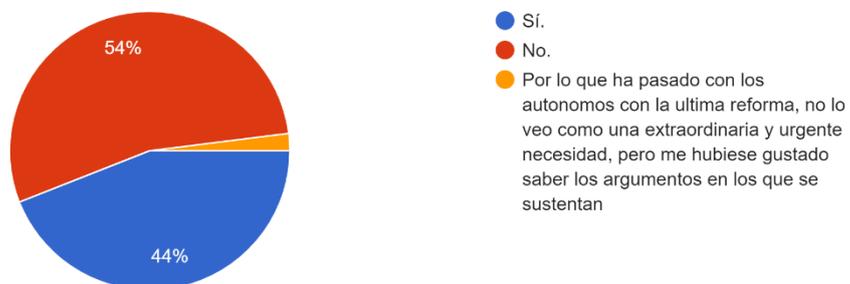
¿Y el Decreto-ley de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional?

50 respuestas



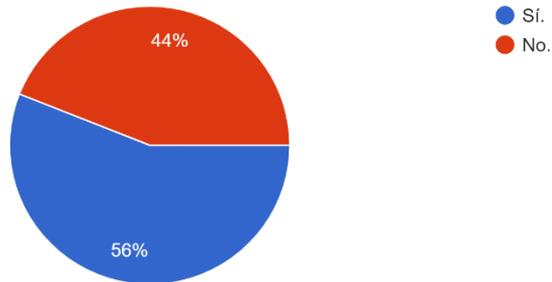
¿Consideras de extraordinaria y urgente necesidad el Decreto-ley por el que se realiza la reforma laboral?

50 respuestas



¿Y el último Decreto, por el que se aprueban medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística?

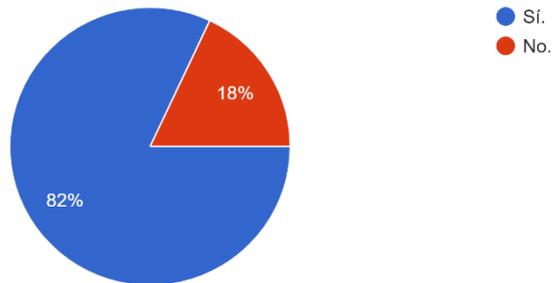
50 respuestas



SECCIÓN 3:

Después de realizar esta encuesta: ¿Consideras que los españoles conocemos poco de cómo se aprueban nuestras leyes?

50 respuestas



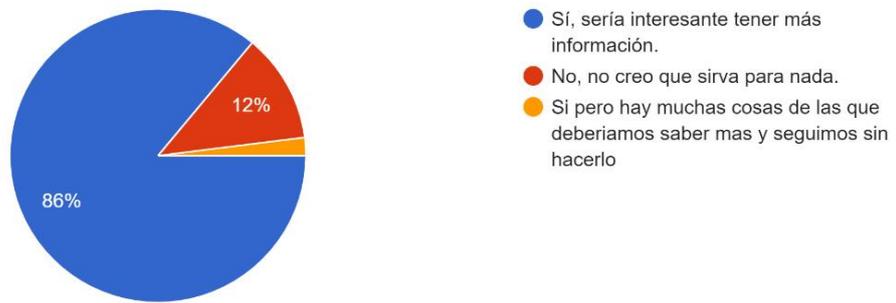
¿Crees que eso debería cambiar?

50 respuestas



¿Te interesaría saber más sobre el tema o lo consideras innecesario?

50 respuestas



100

¹⁰⁰ Encuesta realizada a través de la plataforma Google forms.

11. BIBLIOGRAFÍA:

ARAGÓN REYES, M., “Uso y Abuso del Decreto-ley” Una propuesta de reinterpretación constitucional. Iustel. Biblioteca Jurídica Básica.

ARANA GARCIA, E; “Uso y abuso del Decreto-ley”. Española y de la Unión Europea. Dialnet.

BAQUERIZO MINUCHE, J., “El concepto de «poder constituyente»: Un estudio de teoría analítica del derecho. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Filosofía del Derecho.

BECK.U., “La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad”. Paidós Básica. 1998. Barcelona. Buenos Aires. México.

BIGLINO CAMPOS, P., “Retos a la libertad y estado constitucional”. Tirant lo Blanch. Valencia. 2018.

BOIX PALOP, A., “La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico”, en Asamblea. Revista de la asamblea de Madrid. ISSN 1575-5312, N°. 27, 2012, págs. 121-148.

Constitución Española 1978. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978.

CUBERO TRUYO, A. M., “La posición del Tribunal Constitucional sobre el Decreto-ley, a través de sus Autos de inadmisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad”. Antonio Cubero Truyo. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla. Publicación: Revista Aranzadi Doctrinal núm. 7/2015. Editorial Aranzadi, S.A.U.

FUERTES LÓPEZ, F.J., “Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de legislar. (De la urgencia a las prisas en la elaboración de Decretos-leyes). F. Javier, Fuertes López. Magistrado suplente. Publicación: Revista Aranzadi Doctrinal núm. 6/2015. Editorial Aranzadi, S.A.U.

J. M.^a BAÑO LEÓN y A. BOIX ROIG, «El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (ed.), De la reforma estatutaria, monográfico VIII de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2005, págs. 243-278.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS, FERNANDO REY MARTINEZ, JOSÉ MIGUEL VIDAL ZAPATERO: “Lecciones de Derecho Constitucional I”. Thomson Reuters. Aranzadi. 5ª Edición. 2021.

MARTÍN REBOLLO, I., “Uso y abuso del Decreto-ley (un análisis empírico)”. Luis Martín Rebollo. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cantabria. Publicación: Revista española de Derecho Administrativo num.174/2015. Editorial Civitas, SA.

PALOMA BIGLINO, JUAN MARÍA BILBAO, FERNANDO REY, JAVIER MATIA, JOSÉ MIGUEL VIDAL. “Lecciones de derecho Constitucional II”. 2ª Edición. Thomson Reuters. Aranzadi. 2018.

PALOMAR OLMEDA, A., “La urgencia como método: a propósito de la utilización del decreto-ley”. Alberto, Palomar Olmeda. Universidad Carlos III de Madrid. Publicación: Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 803/2010. Editorial Aranzadi, S.A.U.

PULIDO QUEVEDO, M., “Decreto-ley, sin urgencia”. Publicación: Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 730/2007. Editorial Aranzadi, S.A.U.

RODILLA GONZÁLEZ, M.A., “¿Soberanía popular en el estado constitucional? A partir de Rousseau, más allá de Rousseau. Anuario de filosofía del derecho, ISSN 0518-0872, N° 30, 2014 (Ejemplar dedicado a: Tiempos de crisis, nuevos escenarios del pensamiento jurídico), págs. 13-36.

RODRIGUEZ PANIAGUA, J. M.^a, “Historia del pensamiento jurídico” De Heráclito a la Revolución francesa. Sexta edición ampliada. Volumen I.

SANZ PEREZ, A. L., “*El Decreto-ley en materia internacional o la importancia del Procedimiento Parlamentario*” Ángel L. Sanz Pérez. Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cataluña

Publicación: Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional jum.20/2005 parte Estudio. Editorial Aranzadi, S.A.U.,Cizur Menor 2006.

SANZ PÉREZ A. L., “De cómo puede apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-leyes, Comentario a la STC 68/2007”. Ángel L.,Sanz Pérez. Letrado del Parlamento de Cantabria y Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Cantabria. Publicación: Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional num.10/2007. Editorial Aranzadi, S.A.U.

URRUTIA SAGARDÍA, E., Content Lead y Editor. Thomsom Reuters Aranzadi. Publicación: Aranzadi digital núm. 1/2020 parte Avance informativo. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2020.

12. WEBGRAFÍA.

<https://www.rae.es/>

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

<https://dialnet-unirioja-es.ponton.uva.es/>

<https://insignis-aranzadidigital-es.ponton.uva.es/maf/app/search/template?stid=all&stnew=true>

<https://hj.tribunalconstitucional.es/>

<https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas>

<https://www.hayderecho.com/2020/05/01/ley-y-decreto-ley-democracia-y-excepcion/>

<https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/index.aspx>

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-tc-encarga-nueva-ponencia-decreto-amplia-permiso-paternidad-rechazar-conde-pumpido-20210702125657.html>

https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2022-02-08/arte-legislar-bien-golpe-decreto-ley_3371186/

<https://elpais.com/espana/2021-03-14/tres-mil-normas-excepcionales-en-12-meses-de-pandemia.html>

<https://elpais.com/espana/2021-07-14/el-constitucional-anula-el-estado-de-alarma-que-decreto-el-gobierno-para-frenar-la-primer-ola-del-virus.html>

<https://www.universalis.fr/encyclopedie/decret-et-decret-loi/#:~:text=Le%20d%C3%A9cret%2Dloi%20%C3%A9tait%2C%20en,habilitation%20vot%C3%A9%20par%20le%20Parlement.>

<https://elpais.com/espana/2021-05-13/el-constitucional-anula-la-designacion-de-pablo-iglesias-para-el-control-del-cni.html>

<https://www.elmundo.es/espana/2021/05/13/609d13e0fdddff679f8b4680.html>

<https://www.20minutos.es/noticia/5001039/0/el-gobierno-cuela-en-el-decreto-del-gas-un-cambio-en-la-ley-de-asilo-para-facilitar-la-acogida-de-ucranianos/>

http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152014000200008

https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

13. JURISPRUDENCIA.

STC. 5/1981, de 13 de febrero. «BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1981. ECLI:ES:TC:1981:5

STC. 29/1982, de 31 de mayo. BOE núm. 153, de 28 de junio de 1982. BOE-T-1982-16307

STC 6/1983, de 4 de febrero. «BOE» núm. 58, de 9 de marzo de 1983. BOE-T-1983-7290

STC 60/1986, de 20 de mayo. BOE núm.141, de 13 de junio de 1986. ECLI:ES:TC:1986:60.

STC 156/1993, de 6 de mayo. «BOE» núm. 127, de 28 de mayo de 1993. BOE-T-1993-13768

STC 14/1998, de 22 de enero. «BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1998. BOE-T-1998-4185

STC. 48/2005, de 3 de marzo. «BOE» núm. 81, de 5 de abril de 2005. BOE-T-2005-5419

STC 155/2005, de 9 de junio. «BOE» núm. 162, de 8 de julio de 2005. BOE-T-2005-11742.

STC. 329/2005, de 15 de diciembre. «BOE» núm. 10, de 12 de enero de 2006. BOE-T-2006-411

STC 68/2007, de 28 de marzo. Pleno. «BOE» núm. 100, de 26 de abril de 2007. BOE-T-2007-8660.

STC 137/2011, de 14 de septiembre. BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011. BOE-A-2011-16025

STC. 129/2013, de 4 de junio de 2013. «BOE» núm. 157, de 2 de julio de 2013. BOE-A-2013-7205

STC 134/2021, de 24 de junio de 2021. «BOE» núm. 182, de 31 de julio de 2021. BOE-A-2021-13018.

STC 148/2021, de 14 de julio. «BOE» núm. 182, de 31 de julio de 2021. BOE-A-2021-13032.

STC 183/2021, de 27 de octubre. «BOE» núm. 282, de 25 de noviembre de 2021. BOE-A-2021-19512