

CAPÍTULO IV

EL GOBIERNO LEGISLADOR. ¿UNA RESPUESTA A LA DEBILIDAD DEL PARLAMENTO?

Esther MARTÍN NÚÑEZ
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya unos años estamos asistiendo a un aumento progresivo del uso del decreto-ley, incluso un incremento exponencial de esta figura en las últimas legislaturas que representa, también, un auge del Ejecutivo, en detrimento del Parlamento. En la actual legislatura (2019-2023) se han producido circunstancias excepcionales (la pandemia, el volcán de la Palma o la crisis económica derivada de la guerra de Ucrania) que han propiciado que el Gobierno asumiera temporalmente, una cierta dosis de poderes extraordinarios, hecho que hubiera requerido que el control del Parlamento sobre el ejecutivo fuera más importante todavía¹.

En las siguientes líneas vamos a apuntar algunas de las causas que lo han motivado y sus consecuencias o impactos en el sistema de fuentes, ya que el uso del decreto-ley ha llegado a sustituir a la iniciativa

¹ La finalización de la pandemia ha comportado un descenso en el número de decretos leyes, aunque su número total sigue siendo «el sexto más elevado de los últimos 40 años» y casi duplica la media de este periodo pese a que esta figura «se reserva a casos de extraordinaria y urgente necesidad». *Vid., 1er Informe sobre la situación del Estado de Derecho en España (2018-2021)*, Fundación Hay Derecho, noviembre 2022.

legislativa ordinaria como instrumento preferente del Gobierno para legislar, para finalizar con algunas propuestas que pudieran evitar este recurso, en muchas ocasiones injustificado, a los decretos leyes.

El decreto-ley es una fuente *extraordinaria* del ordenamiento porque altera el reparto de funciones normativas entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. A pesar de que su uso se vincula a circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, se ha convertido en una forma prácticamente habitual de legislar, quedando el Congreso relegado a ser un mero ratificador de la normativa gubernamental a través de su convalidación, lo que supone una alteración palpable del sistema parlamentario de nuestro ordenamiento constitucional.

Como es propio de una democracia parlamentaria, son las Cortes Generales las que representan a los ciudadanos españoles y ejercen la potestad legislativa del Estado, siendo por ello la ley parlamentaria la norma que representa la emanación de la voluntad popular. Así lo afirma el preámbulo de nuestra Constitución y así lo determinan sus arts. 1 y 66. Debería, pues, resultar evidente que la potestad que el art. 86 CE atribuye al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley se inserta en este diseño como excepción, y de ningún modo erige al poder ejecutivo en colegislador en pie de igualdad con los representantes democráticamente elegidos por el pueblo. En la redacción del art. 86 CE² hay un reconocimiento expreso de la doble voluntad de los constituyentes: por una parte, dotar al poder ejecutivo de funciones legislativas necesarias y, generalmente aceptadas en los sistemas parlamentarios contemporáneos y, junto a ello, limitar su uso, en virtud de su carácter extraordinario, en cuanto difiere radicalmente de los modos ordinarios de expresión de la voluntad colectiva. La Constitución aún, de este modo, reconocimiento y restricción³. Y desde esa mirada debe ser enjuiciado el ejercicio que realizan los ejecutivos, abogando por una interpretación restrictiva que debe encontrar su razón de ser en la necesidad de preservar la posición central constitucional de las Cortes Generales. Por ello, el uso notoriamente desmedido y en ocasiones fraudulento de la figura del decreto-ley comporta un grave desequilibrio de la arquitectura constitucional, dejando en entredicho la propia noción de democracia parlamentaria. Al Tribunal Constitucional le correspondería realizar un control externo que actúe de contrapeso al juicio político que se corresponde efectuar al Gobierno y al Congreso, con la finalidad de evitar o paliar con su actuación política las consecuencias de una grave crisis.

² I. Astarloa Huarte-Mendicoa calificó el proceso de elaboración de este precepto «significativamente pacífico» por lo que este instrumento normativo fue «una de las instituciones menos debatidas de cara a su integración definitiva en la norma básica de 1978», en: «Teoría y Práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, p. 97.

³ I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y Práctica del Decreto-Ley...», *op. cit.*, p. 102.

Pero la realidad ha sido otra, y la utilización abusiva y sin medida del uso de los decretos leyes se ha convertido en una forma ordinaria de legislar, transformando al ejecutivo en un *legislador alternativo*⁴, debilitando a la ley y alejando al Parlamento de la centralidad funcional que le confiere la Constitución⁵. Estas deficiencias y disfunciones acumuladas durante años han sido avaladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que ha propiciado no solo un aumento de decretos leyes, sino incluso su pervisión y una disminución constante de la actividad legislativa del Parlamento, o lo que es lo mismo, un fracaso en el ejercicio de sus funciones⁶. Aragón señala que estamos ante «un gran problema muy necesitado de urgente solución [...] que ha llegado a un extremo de gravedad que nuestro ordenamiento no puede soportar»⁷. El decreto-ley tiene rango de ley, pero carece de la naturaleza jurídica de la ley, por ello, su abuso, afecta directamente al sistema de fuentes.

2. UNA POTESTAD CONSTITUCIONAL ASIGNADA AL GOBIERNO, PERO EXCEPCIONAL

La potestad de elaborar decretos leyes es un poder jurídicamente atribuido al ejecutivo, pero no se trata de un poder *propio* del Gobierno, sino que excepcionalmente, este órgano asume potestades que originalmente corresponden al Parlamento, por lo que solo actúa en virtud de la situación de urgente necesidad. García de Enterría afirmó que «se entiende por decreto-ley toda norma con rango de ley que emana, por vía de excepción, de un órgano que no tiene el poder legislativo, concretamente del Gobierno o Consejo de ministros»⁸.

Tur Ausina expone una tesis en la que se diferencia potestad de función teniendo en cuenta la división de poderes desde una perspectiva jurídica. Entiende la función legislativa como la actividad del Estado

⁴ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramon Areces, 1988, pp. 628-629.

⁵ Como «Parlamento débil» lo describe I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2017, pp. 415-430. A las mismas conclusiones llegan, entre otros, M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016; R. TUR AUSINA, *El control parlamentario de los decretos leyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002; R. MARTÍN REBOLLO, «Uso y abuso del decreto-ley (un análisis empírico)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, 2015, pp. 23-92, y A. M. CARMONA CONTRERAS, «El decreto-ley en tiempos de crisis», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, 2013, pp. 1-20.

⁶ J. TUDELA, «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento», en *Cuadernos constitucionales*, núm. 2, 2021, pp. 95-119

⁷ M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso...*, *op. cit.* Nota Preliminar.

⁸ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1980, p. 142.

de producción de normas con rango de ley, comprensiva de las distintas potestades establecidas que se atribuyen a los distintos poderes: «De este modo se observa la existencia de una potestad genérica dentro de dicha función legislativa [...] que es la que corresponde a las Cortes (art. 66.2 CE), pero junto a ella, también potestades restringidas como las de los arts. 82 a 85 (decretos legislativos) y la del 86 (decretos leyes) que corresponderían al gobierno por atribución expresa de la Constitución»⁹.

La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no permite afirmar con certeza que este haya adoptado unívocamente la tesis apuntada. Si bien en la STC 29/1982 se expresa que las Cortes «son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario» y que el «gobierno podrá dictar normas con rango de ley», esta posibilidad se configura como una «excepción al procedimiento ordinario» (FJ 3). En la STC 29/1986 se matiza ya el carácter excepcional y se acepta la licitud constitucional de estas normas «mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución, [...] en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados por la gobernación del país...» (FJ 2A). Y, después, en la STC 182/1997 se vuelve a afirmar el carácter excepcional de la habilitación del art. 86.1 pues «supone la sustitución del Parlamento por el Gobierno, [por lo que] constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que este dispensa y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime» (FJ 3). Finalmente, en la sentencia 110/2021, que resuelve el recurso contra el Real Decreto-ley 8/2020, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19, se afirma que «tal potestad legislativa excepcional [permite] rechazar la definición que los órganos políticos del Estado hagan de una situación determinada como de «extraordinaria y urgente necesidad»; y declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad de un decreto-ley, o de unas u otras de sus normas, por inexistencia del necesario presupuesto habilitante. A falta del cual, la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) resultaría invadida y menoscabada, al tiempo que la posición de las minorías en el procedimiento parlamentario de elaboración de las leyes» (FJ 4). Se observa así, en general, una deferencia hacia el Gobierno que había ido limitándose en los últimos años.

Por ello, no podemos más que compartir la consideración que realiza Aragón, para quien la excepcionalidad del decreto-ley no se refiere a la situación a regular, sino que se predica de la norma, que solo «excepcional y extraordinariamente debe usarse para legislar»¹⁰, pues supone una alteración de la distribución de funciones entre ejecutivo y

⁹ R. TUR AUSINA, «El control parlamentario de los Decretos-leyes», *op. cit.*, p. 45.

¹⁰ M. ARAGÓN, *Uso y abuso del decreto-ley. op. cit.*, pp. 80 y ss.

legislativo. Ello conduce a reforzar el control sobre el decreto-ley, por parte del Congreso y especialmente, por parte del Tribunal Constitucional con una modificación de su doctrina permisiva en relación con esta figura normativa¹¹.

3. CAUSAS DEL ABUSO DEL DECRETO-LEY: FRAGMENTACIÓN DEL PARLAMENTO Y GOBIERNOS MINORITARIOS

Ante situaciones de crisis o de urgencia se espera, y el ordenamiento lo permite, que el ejecutivo reaccione con la mayor celeridad, haciendo un uso responsable de los mecanismos disponibles, en colaboración con el legislativo. Uno de los requisitos que habilita la aprobación de decretos-leyes es que el tiempo que se requeriría para la adopción de esas medias a través del procedimiento legislativo resultaría demasiado largo para dar respuesta a esa situación de urgente necesidad. Así, una de las causas por las que el Gobierno recurre al decreto-ley pudiera ser la excesiva duración del procedimiento legislativo ordinario, aún en sus especialidades más abreviadas, y con los *privilegios* de los proyectos de ley: prioridad en su tramitación, exención del trámite de toma en consideración por el Pleno de la Cámara; aspectos todos ellos que facilitan su andadura parlamentaria.

En este sentido, las razones que han provocado ese aumento del uso de los decretos leyes se encuentran, según Montilla, en el «desacople del procedimiento legislativo», demasiado lento para una sociedad que reclama actuaciones inmediatas¹². También Tudela considera que es necesario «adaptar la forma de elaboración, estructura y lenguaje de las leyes tradicionales, al nuevo contexto social, económico y tecnológico», para evitar que el decreto-ley sea «la respuesta que se encuentra a las objetivas dificultades que plantea el ejercicio natural de su iniciativa legislativa»¹³.

Pero el progresivo aumento en la aprobación de decretos-leyes se detecta, no solo en términos absolutos, es decir, la cantidad de decretos leyes aprobados, sino también en términos relativos, esto es, los decretos leyes aprobados en relación con el número de normas con rango de ley aprobadas por el Parlamento¹⁴.

¹¹ J. TUDELA, «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento»; *Cuadernos constitucionales*, núm. 2, 2021, pp. 99-101.

¹² J. A. MONTILLA, «Parlamentarismo en España: algunas revisiones necesarias», en *RE-DCE*, núm. 38, julio diciembre 2022, p. 5.

¹³ J. TUDELA, «El Parlamento en tiempos críticos», *Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 33, 2020, pp. 21-48

¹⁴ Hasta la X Legislatura, el peso relativo de los decretos leyes se sitúa alrededor del 23 por 100 respecto al conjunto de normas con rango de ley aprobadas. Un análisis cuantitativo

Según el estudio realizado por Echegaray¹⁵, durante la etapa de crisis fiscal (2008-2015) los decretos leyes llegaron a representar el 56 por 100 de las leyes ordinarias. Este dato se agudiza en los años posteriores y especialmente en las últimas legislaturas, en la que, si bien es cierto que han concurrido circunstancias excepcionales, se han aprobado 116 leyes parlamentarias y se han convalidado 97 decretos leyes, y aunque más de la mitad se han tramitado como proyectos de ley (55)¹⁶ no todos se han convertido en leyes. Esta situación relega el Parlamento a un papel pasivo y secundario y, en consecuencia, también a su producto normativo, la ley, en detrimento de la calidad democrática del Estado.

Tudela también sitúa la expansión del decreto-ley en la crisis económica del 2008, señalando que la verdadera transformación de su rol constitucional sucede en el marco del Parlamento fragmentado y, más en concreto, con la sucesión de gobiernos sin una mayoría parlamentaria estable¹⁷, por lo que pasa a ser un instrumento del gobierno para evadir su debilidad en el Parlamento¹⁸. Montilla, por su parte, considera que un Parlamento fragmentado genera una mayor complejidad pero que, en ese marco, es más fácil tramitar una ley que convalidar un decreto-ley¹⁹. Por lo que el abuso del decreto-ley ante situaciones de debilidad parlamentaria se debería a otras causas.

Si se analiza la relación del uso del decreto-ley con el tipo de gobierno que cuenta con una mayoría parlamentaria absoluta, pudiera pensarse que no se requiere recurrir tan asiduamente al decreto-ley, cuando muchas de esas normas pueden ser tramitadas sin inconvenientes a través del procedimiento legislativo. Es decir, que gobiernos fuertes que cuentan con una amplia y disciplinada mayoría parlamentaria, como ocurre en España, tenderían a aprobar menos decretos-leyes y, por el contrario, los gobiernos débiles tenderían a gobernar a través del decreto-ley por no contar con las mayorías suficientes para sacar adelante tales medidas por el procedimiento legislativo.

puede consultarse en M. S. ECHEGARAY, *El incremento de la legislación de urgencia. Causas, control y propuestas*, Tesis doctoral, 2017; y en R. SANZ GÓMEZ y S. SANZ GÓMEZ, «Análisis cuantitativo del uso del decreto-ley en España (1979-2018)», *Revista de Estudios Políticos*, 188, 2020, pp. 127-158.

¹⁵ M. S. ECHEGARAY, *El incremento...*, *op cit.*, p. 301.

¹⁶ En el año 2019, se aprobó un único decreto-ley que fue convalidado, pero no se acordó su tramitación como proyecto de ley. En el año 2020, de los 39 aprobados, 26 se tramitaron como proyectos de ley; en el año 2021, 32 aprobados y 17 tramitados como proyectos de ley, y en el año pasado, 20 decretos leyes aprobados y 9 tramitados como proyectos de ley; y 4 en lo que llevamos del año 2023. Estos datos han sido obtenidos del buscador de iniciativas de la web del Congreso de los Diputados, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> (última consulta el 23 de mayo de 2023).

¹⁷ J. TUDELA, «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento», *Cuadernos constitucionales*, núm. 2, 2021, pp. 99-101.

¹⁸ J. TUDELA, «El Parlamento en tiempos críticos», *Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 33, 2020, pp. 21-48.

¹⁹ J. A. MONTILLA, «Parlamentarismo en España...», *op. cit.*, pp. 10-11.

Si observamos los datos de la tabla adjunta, relacionándolos con el tipo de gobierno, podemos ver que, en los gobiernos mayoritarios, se produce una disminución de la aprobación de decretos leyes, con la excepción de la X Legislatura —en la que se llegaron a aprobar 75 decretos leyes— y aumenta en aquellos en los que el número de escaños del grupo mayoritario desciende. Este dato podría indicar que los gobiernos fuertes aprovechan más su iniciativa legislativa y se decantan menos por la vía excepcional del decreto-ley. Los gobiernos en minoría, por el contrario, tienden a hacer un mayor uso de este instrumento. Por eso, en un sistema parlamentario en el que el Gobierno debe apoyarse en una mayoría parlamentaria estable, cuando no la tiene, busca, como señala Tudela «evitar al Parlamento»²⁰, realizando una utilización excesiva de la denominada legislación de urgencia, lo que genera la *normalidad* del decreto-ley, hasta el punto de protagonizar la función legislativa del Parlamento, lo cual supone una patología en nuestra arquitectura constitucional²¹. Patología que se traslada también a aquellas comunidades autónomas que han incorporado el decreto-ley en sus estatutos.

²⁰ J. TUDELA, «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento», *Cuadernos constitucionales*, núm. 2, 2021, p. 99.

²¹ En el siguiente cuadro puede observarse que en aquellas comunidades que han incorporado la figura del decreto ley en su estatuto se reproduce también la invasión del ejecutivo en la función legislativa.

Comunidad Autónoma	Decretos leyes			Leyes
	Decretos Leyes	Tramitados PL	No convalidados	
Andalucía	145	0	1	108
Aragón	66	6	0	166
Canarias	62	4	0	58
Castilla y León	36	3	0	145
Cataluña	176	6	9	234
Valencia	110	8	0	195
Extremadura	41	4	0	102
Illes Balears	84	20	1	166
Navarra	31	3	1	322
Región de Murcia	38	4	4	133

Legislatura	Período	Gobierno	Tipo mayoría parlamentaria	Decretos Ley		Leyes
				Convalidados	Tramitados PL	
XV	2023-actual	PSOE-UP	Simple	3	1	0
XIV	2019-2023	PSOE-UP	Simple	97	51	116
XIII	2019-2019	Legislatura fallida				
XII	Junio 2018-2019	PSOE	Simple	35	20	22
	2016-junio 2018	PP	Simple	30	6	17
XI	2016-2016	Legislatura fallida				
X	2011-2015	PP	Absoluta	75	18	169
IX	2008-2011	PSOE	Relativa	57	11	141
VIII	2004-2008	PSOE	Relativa	52	5	166
VII	2000-2004	PP	Absoluta	43	9	201
VI	1996-2000	PP	Relativa	78	19	203
V	1993-1996	PSOE	Relativa	34	10	147
IV	1989-1993	PSOE	Absoluta	24	9	135
III	1986-1989	PSOE	Absoluta	17	2	126
II	1982-1986	PSOE	Absoluta	43	11	207
I	1979-1982	UCD	Relativa	71	33	260

Por otro lado, esta progresión en la aprobación de decretos-leyes no va acompañada de un aumento de capacidad legislativa del Gobierno a través del ejercicio de su iniciativa legislativa o del impulso de procedimientos legislativos abreviados, por lo que el tiempo que requiere y demora el procedimiento legislativo no sería la causa que obligara al Gobierno a utilizar la vía del decreto-ley. Es más, en alguna ocasión hemos visto también como el Gobierno evita hacer uso de su capacidad para aprobar anteproyectos de ley, que requieren informes de los órganos consultivos (CGPJ, Consejo de Estado o Consejo Económico y Social), trasladando su actuación a través de una proposición de ley presentada por el grupo o grupos que apoyan al Gobierno. Recordemos que los decretos leyes no requieren tampoco el trámite los informes de los órganos consultivos, ni consultas a los ciudadanos.

4. IMPACTO Y CONSECUENCIAS DEL ABUSO DEL DECRETO-LEY: UNA DEFECTUOSA CALIDAD NORMATIVA, UNA AFECTACIÓN AL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS Y UNA DESLEGITIMACIÓN DE LA LEY Y DEL PROPIO PARLAMENTO

El aumento progresivo del uso del decreto-ley ha llegado a marginar a la ley parlamentaria, aspecto que incide directamente en el propio sistema de fuentes y en las funciones del parlamento. El uso abusivo del decreto-ley representa una sustitución y desvalorización de la ley parlamentaria como norma que expresa el resultado de una discusión entre las diferentes formaciones políticas. Se normaliza el recurso a lo excepcional, en detrimento justamente del debate y la participación de las minorías en la elaboración de la norma que ocupa la posición de primacía en nuestro ordenamiento jurídico. Si las leyes singulares, leyes de destinatario concreto o leyes acto no pueden considerarse, como ha dicho el Tribunal Constitucional, un «ejercicio normal de la potestad legislativa» (STC 203/2013, FJ 2), menos aún en el caso de la legislación de urgencia.

Junto a este dato, hay otro que incide directamente en la calidad normativa de algunas de estas normas. Algunos decretos leyes incorporan en sus previsiones la modificación de un gran número de normas, muchas sin conexión entre ellas, lo cual dificulta su control parlamentario, en la medida en que se aprueban o rechazan distintas normas en bloque, debilitando las posibilidades de debate y participación de los parlamentarios sobre los múltiples y diferentes aspectos que se abordan. Por poner solo algunos ejemplos: el RDL 8/2014, modificaba más de 30 leyes que abarcaban desde la legislación laboral y tributaria hasta el cine, pasando por la conmemoración de la primera exposición de Picasso; o el reciente RDL 6/2022, que en la misma línea modifica legislación administrativa, homologación de títulos, medidas fiscales y así hasta un total de 38 normas, algunas de carácter reglamentario; o el más reciente el Real Decreto-Ley 7/2023, de 19 de diciembre, que establecía la entrada en vigor para algunas de sus medidas el 1 de junio de 2024, es decir, más de seis meses después.

Este abuso del decreto-ley desapodera al Parlamento en el ejercicio de su función legislativa: se trata de una norma que nace íntegramente en el seno del poder ejecutivo, que no solo priva al Senado de la participación de su convalidación, sino que, además, en esa intervención unicameral del Congreso se impide a los parlamentarios presentar enmiendas, propuestas de mejora o modificaciones²². La norma así apro-

²² Ello es aún más patente en el caso de los decretos leyes autonómicos. La inclusión de esta figura normativa en 10 Comunidades Autónomas, con unos parlamentos unicamerales do-

bada no puede tener la misma legitimidad democrática que las leyes, el mismo *valor y fuerza* que la ley, porque son normas que no han sido debatidas públicamente y con las diferentes formaciones políticas. Un caso ciertamente patológico ha sido apuntado por Astarloa²³, en relación con la tramitación del Decreto-ley 12/2019, de medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook, convalidado por la Diputación Permanente del Congreso y trasladado como proyecto de ley a la Diputación del Senado.

La Constitución supedita la elaboración de decretos leyes a la concurrencia de una serie de requisitos formales y materiales: uno formal, la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad, cuya apreciación queda en manos del propio Gobierno; y otro material, la prohibición de regular determinadas materias. Asimismo, la previsión constitucional prevé un condicionante más, el sometimiento de la legislación de urgencia a un mecanismo de control parlamentario al exigir que sea inmediatamente sometida a debate y votación de totalidad en el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días desde su promulgación; plazo en el que, dada su condición de norma provisional, la Cámara baja deberá pronunciarse sobre su convalidación o derogación.

Veamos, brevemente qué sucede en la práctica con cada uno de estos elementos.

4.1. La indefinición de la extraordinaria y urgente necesidad

El supuesto *extraordinaria y urgente necesidad* es un concepto esencialmente elástico y, por lo mismo, difícil de gestionar en clave de control. El Tribunal Constitucional condiciona la justificación de la legislación de urgencia a la necesidad de una acción legislativa inmediata (STC 111/1983, FJ6)²⁴ y a la insuficiencia del cauce del procedimiento legislativo para resolver la necesidad concreta.

tados de procedimientos legislativos de lectura única y de urgencia, que permitirían reaccionar con rapidez sin dilatar en el tiempo la adopción de las medidas necesarias para hacer frente a una situación urgente, indican también la tendencia a reforzar a los ejecutivos en detrimento de la ley parlamentaria. Pero en este ámbito, la repercusión puede ser todavía superior porque impide a las minorías de dichos Parlamentos impugnarlos ante el Tribunal Constitucional.

²³ I. ASTARLOA-HUARTE, «La institución parlamentaria en un tiempo inquietante», en IGLESIAS CHAMORRO, A. (coord.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Gimenez Abad, Obras colectivas, 2023, núm. 26, pp. 44-45

²⁴ La STC 237/2012, FJ 6, razonó que «no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Solo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE... en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia».

La urgencia es el elemento principal del presupuesto habilitante, y exige que «la situación a la que se hace frente mediante un decreto-ley no pueda ser afrontada tempestiva y eficazmente por los procedimientos legislativos ordinarios»²⁵. Es decir que, lo que se tendrá en cuenta para identificar la urgencia, es si el tiempo necesario para que la norma se dicte a través del procedimiento legislativo es demasiado largo para afrontar la situación excepcional. Por ello, uno de los parámetros para evaluar la urgencia sería justamente, el tiempo que tardaría el Parlamento en aprobar la norma a través de cualquiera de los procedimientos abreviados²⁶. Es en los casos de insuficiencia de estos plazos, cuando, excepcionalmente, la Constitución permite alterar la atribución de la competencia legislativa del Parlamento y trasladarla al Ejecutivo. Así, la necesidad calificada constitucionalmente de *extraordinaria* y *urgente* implica la insuficiencia de los procedimientos legislativos para la consecución de la finalidad prevista, esto es, lograr aprobar medidas para afrontar una circunstancia política, social o económica que requiere de una respuesta precisa dentro de un plazo temporal concreto o inmediato. La motivación o argumentación de la insuficiencia variará en función del tiempo disponible en el caso concreto y del tiempo necesario para la consecución de los trámites que forman parte del procedimiento legislativo. En este sentido, coincido plenamente con A. Carmona cuando afirma que «la cualificación extraordinaria referida al evento urgente necesitado de regulación nos pone frente a una situación simplemente no ordinaria, fuera de lo normal, de lo cotidiano»²⁷. Es decir, existe una necesidad de normación jurídica, aunque esa necesidad, como ha señalado el Tribunal en la reciente sentencia 18/2023, «tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación» pues «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (FJ 2).

²⁵ A. M. CARMONA CONTRERAS, «Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad», *op. cit.*, p. 269.

²⁶ En concreto, la especialidad de la delegación de competencia legislativa a favor de las Comisiones conlleva la supresión de la intervención del pleno en el procedimiento legislativo, por lo que todos los actos parlamentarios conducentes al examen, debate, enmienda y aprobación de la iniciativa se producen en las Comisiones parlamentarias (arts. 75.2 y 3 CE; 148 y 149 RCD; y 130 a 132 RS). En el supuesto del procedimiento de lectura única la fase procedimental que se suprime es precisamente la de Comisión, celebrándose todos los trámites que llevan a la aprobación de la ley en el Pleno, donde se procede a un examen y votación única del texto en discusión (arts. 150 RCD y 129 RS). Por último, el procedimiento de urgencia constituye una técnica de agilización procedimental que actúa sobre los tiempos y plazos previstos para procedimiento legislativo común, que quedarán reducidos a la mitad en el caso del Congreso de los Diputados, y limitados a veinte días naturales en el Senado (arts. 93 y 94 RCD y 133 a 135 RS).

²⁷ A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, Madrid, CEPC, 1997, p. 77.

En cuanto a la justificación de la necesidad, las recientes resoluciones del Tribunal del año 2023 son muy deferentes hacia el Gobierno al señalar que las circunstancias reflejadas en la Exposición de motivos del decreto-ley, y manifestadas en la fase de convalidación y en el expediente de elaboración de la norma «reflejan, más allá de una mera conveniencia política, una situación de hecho que permite concluir, en el ámbito del control externo que compete realizar a este tribunal, que existen razones suficientes para apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad» (STC 36/2023, FJ 3). Para afirmar que es suficiente una justificación *sucinta pero razonable* ya que «nunca se ha exigido que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de venir justificada con, o apoyada en, datos concretos, reales o actuales, ni en información estadística de procedencia oficial o de otro tipo. Todo ello puede contribuir, sin duda, a esclarecer las premisas en las que se basa la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no constituye un requisito imprescindible que acarree, en caso de incumplimiento, la grave sanción de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad» (STC 18/2023, FJ 5). Pero al mismo tiempo, el Tribunal también ha avalado un decreto-ley cuando la situación descrita por el Gobierno, aunque «no explicitada como es deseable la carga de que concurre el presupuesto habilitante 28, se mantiene dentro de los márgenes de apreciación que deben reconocérsele para hacer uso de la potestad legislativa excepcional del art. 86.1 CE» (STC 10/2023, FJ 3). Si no se explicita ¿cómo puede el Tribunal entender que es razonable?

4.2. Algunas consideraciones sobre los límites materiales de los decretos leyes

Probablemente, como afirma Astarloa Huarte-Mendicoa, la flexibilidad de la interpretación de los límites materiales del decreto-ley recae en la creencia de no convertirlo en un *instrumento inútil*. Ello explica la tendencia de los operadores jurídicos de no aplicar estas limitaciones materiales en su máximo rigor: «El Gobierno ha entendido limitativamente la expresión *afectar* y el cuadro de exclusiones. El legislador lo ha aceptado sin mayores reparos y el Tribunal Constitucional parece ratificarlo, en el marco de la creencia doctrinal, bastante generalizada, de que una interpretación poco flexible, determinaría la imposibilidad del decreto-ley, convertido así en un instrumento inútil»²⁹.

La posición del Tribunal Constitucional que buscaba una «lectura equilibrada»³⁰ de la limitación material del art. 86 CE (desde la STC

²⁸ La cursiva es nuestra.

²⁹ I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y Práctica del Decreto-Ley...», *op. cit.*, p. 130.

³⁰ A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional*, *op. cit.*, p. 179.

11/1983, FJ 8 hasta la reciente 16/2021, FJ 5) fue defendida también por parte de la doctrina que entendía que, en relación con el término afectar, puede afirmarse que «ha de interpretarse en un sentido no literal ni expansivo, pues en tal caso se reduciría a nada la posibilidad de dictar decretos-leyes, dado que es rara una normativa que no afecte de algún modo a los derechos, libertades o deberes de los ciudadanos, a las instituciones básicas del Estado o al régimen de las Comunidades Autónomas...»³¹.

Pero queremos mencionar, en este apartado algunos supuestos que transgreden directamente, las previsiones constitucionales. El primero, la utilización del decreto-ley para regular una materia no reservada a la ley y que, por tanto, podía ser objeto de regulación a través de normas inferiores, como son los reglamentos, situación legitimada por el Tribunal en la STC 14/2020³². ¿Es posible utilizar legítimamente el decreto-ley aun cuando no se requiere una ley para adoptar este tipo de medidas? El Tribunal Constitucional recuerda que no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, lo cual implica que, en principio, a la ley le está permitida la regulación de cualesquiera materias. Pero ocurre que el decreto-ley no es una ley en sentido formal: tiene su fuerza obligatoria, pero, en cuanto que norma aprobada por el Gobierno, su uso está estrictamente circunscrito a la concurrencia de unas determinadas circunstancias —la extraordinaria y urgente necesidad—. Dicho de otro modo, aun cuando una norma con rango de ley pudiera abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, este reconocimiento está sujeto a un condicionamiento, señalado por el propio Tribunal Constitucional, la excepcionalidad de la norma. Así, el Tribunal declara que «la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver» (FJ 5). Es decir, que cuando se trata de utilizar un decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, el empleo de esa fuente normativa debe justificarse por el Gobierno, sobre quien pesa la obligación de razonar por qué la regulación de la materia en cuestión requiere la elevación de rango normativo³³. Esta situación puede comportar adicionalmente una disminución de garantías para los ciudadanos, tanto por regular materia

³¹ *Ibid.*, pp. 177 y ss.

³² Recaía en el recurso de inconstitucionalidad contra el real decreto-ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

³³ Puede consultarse un análisis de esta sentencia, y en concreto sobre los límites materiales del decreto-ley y la posibilidad de modificar por decreto-ley las normas tributarias en I. M. ABELLÁN MATEANZ, «Límites de los decretos-leyes. La “extraordinaria y urgente necesidad” como presupuesto habilitante. Legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria. Modificación de normas tributarias por decreto-ley. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 109, 2020, pp. 599-612.

que podría ser regulada por reglamentos, impidiendo la participación ciudadana en su procedimiento de elaboración -que sí tendrían en caso de norma con rango reglamentario-, como, sobre todo, por la imposibilidad de acudir a los tribunales ordinarios, pues, como se sabe, frente a normas con rango de ley solo cabe recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, para lo cual no están legitimados; o plantear ante el juez ordinario, en el proceso de aplicación de la norma legal, la necesidad de formular una cuestión de inconstitucionalidad sobre ella, con la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que ello conllevaría.

El segundo supuesto atiende a los límites implícitos al decreto-ley, en concreto, a aquellos casos en los que la materia requiere de un procedimiento especial, como el caso resuelto por la STC 155/2005, en la que se afirmó que no puede utilizarse el decreto-ley para autorizar al Estado a obligarse mediante tratados o convenios internacionales en los supuestos en que se requiere la intervención de las Cortes Generales. Dentro de estos límites implícitos se encuentran aquellas «materias [...] para las que la Constitución prevé *expresa verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo la forma de ley» o en otros términos «el conjunto de reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos» (FJ 3). Por ello, el Gobierno no puede dictar decretos leyes sobre materias atribuidas constitucionalmente a la competencia de las Cortes Generales, entre las cuales se incluyen tanto las materias reservadas a ley parlamentaria y, por ello, a un procedimiento legislativo especial, como los ámbitos reservados a la ley orgánica, los actos de autorización de tratados internacionales (art. 93 CE) o el acto de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134 CE). Materias tipificadas constitucionalmente y reservadas no solo a un procedimiento específico de tramitación y aprobación (reserva de procedimiento), sino también a la propia institución parlamentaria (reserva de Parlamento). Ello conlleva el ejercicio exclusivo de la función legislativa por parte del Parlamento y, por tanto, queda excluida la posibilidad de que dicha materia sea tramitada mediante un procedimiento distinto, ni aprobada por un órgano diferente al legislativo. Sin embargo, la reciente STC 16/2023 en la que se analiza el Decreto-ley 12/2021, que realizaba una modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, que a tenor del art. 167 EA Canarias, requiere informe previo del Parlamento Canario, realiza una argumentación ciertamente peligrosa, pues señala que «La existencia de una explícita previsión constitucional sobre la exigencia de informe previo a cualquier modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, convierte dicha garantía procedimental en un *prius* que condiciona *ab initio* la propia legitimidad constitucional de cualesquiera modificaciones de dicho régimen que se aborden por la normativa estatal». Pero después, y a pesar de ese *prius*, justifica

que el informe fuese presentado después de aprobado el decreto ley, pero antes de su trámite de convalidación, por lo que, «no se produjo la aducida extemporaneidad y, en consecuencia, debe rechazarse la infracción constitucional alegada».

El tercer supuesto atiende a los denominados decretos-leyes ómnibus, esto es, aquellos de «plural contenido material»³⁴. El primer problema que generan estos decretos-leyes es la viabilidad de su control conforme a las limitaciones que impone el art. 86 CE, ya que dichos límites deben ser evaluados en referencia a cada una de las normas que contempla, pero el decreto-ley deberá ser convalidado en su totalidad. A este respecto el Tribunal Constitucional en la STC 199/2015, en la que se resolvía la impugnación del Real Decreto-Ley 8/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, consideró que la amplitud y variedad de las materias a las que refiere el decreto-ley no es inconstitucional, sino que lo dota de *singularidad* (*sic*) (FJ 2) y remite a la doctrina sentada en torno a las leyes ómnibus para concluir que no hay «objeción alguna para aplicarla a la hora de resolver la impugnación de un *decreto-ley ómnibus*, partiendo [...] del reconocimiento de que, si bien el decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa [...] hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes» (FJ 3).

No creo que la asimilación de la doctrina establecida en torno a las leyes ómnibus pueda ser aplicable a los decretos-leyes ya que el control parlamentario de éstos no ofrece las mismas garantías que el procedimiento legislativo, por lo que no pueden ser equiparados. Los decretos leyes ómnibus pasan por el Parlamento con un único debate de convalidación, en una sola Cámara (Congreso de los Diputados), sin posibilidad de debatir la mayoría de sus numerosas medidas en intervenciones parlamentarias, y sin posibilidad de presentar enmiendas. Y a ello debemos añadir una consideración: una vez acordada su tramitación como proyecto de ley ¿cuál sería la comisión del Congreso o del Senado encargada de su estudio, en atención al contenido tan variopinto?

En el voto particular de la mencionada STC 199/2015 se expone lo que considero hubiera sido más adecuado: entender que debería haberse estimado el recurso por extralimitación del supuesto de hecho habilitante. Se destaca la excepcionalidad con la que el poder ejecutivo ha de ejercer la potestad contemplada en el art. 86 CE y que cualquier intento de encontrar en el mismo la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad es inexistente. La referencia a la

³⁴ M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley...*, op. cit., p. 104.

crisis económica —que ha sido utilizada de forma recurrente— no puede ser suficiente para aprobar un disperso e inconexo conjunto de disposiciones. El decreto-ley en cuestión modificaba más de 30 leyes; creaba disposiciones legales *ex novo*; se incluían modificaciones de normas reglamentarias; y en cuanto a las materias, abarcaba la práctica totalidad de los sectores jurídicos: desde la carrera militar hasta los puertos y aeropuertos, desde los horarios comerciales hasta el Registro Civil. Por ello, no podemos más que coincidir con lo expuesto en el voto particular³⁵: «Por más flexible que haya podido ser el canon hasta ahora aplicado por este Tribunal [...] el solo recuento que somera y fragmentariamente ha quedado expuesto deja en evidencia que esta norma ha roto los diques constitucionales. Es palmario que no estamos ante un decreto-ley que responda a una situación de necesidad cuyo remedio exija medidas de contenido hasta cierto punto heterogéneo, pero que tengan un nexo común, consistente precisamente en esa situación de necesidad a la que pretenden salir al paso. Y es necesario subrayar que esta situación de necesidad no solo ha de quedar justificadamente caracterizada como urgente, en el sentido de que no pueda ser debidamente abordada ni siquiera a través de los cauces legislativos que otorgan carácter preferente o abrevian los plazos parlamentarios de tramitación legislativa. También es nota característica del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE el carácter extraordinario de la situación de necesidad, que es tanto como decir fuera de lo común, anómalo, difícil o imposible de prever». Y pese a este rotundo voto particular, la mayoría del Tribunal consideró que, aun siendo cierta esta descripción, no les competía «efectuar un control sobre su calidad técnica».

Teniendo en cuenta que la potestad atribuida al poder ejecutivo en el art. 86 es una potestad excepcional, sujeta a límites en referencia al supuesto de hecho habilitante pero también respecto a las materias que estos pueden regular y, sobre todo, que su aprobación y convalidación no poseen las garantías democráticas del procedimiento legislativo, considero que los decretos-leyes ómnibus deben ser considerados inconstitucionales.

4.3. La provisionalidad del decreto-ley

La provisionalidad es una característica esencial de los decretos leyes, tal y como los configura el art. 86 CE. Ahora bien, esta nota ¿se refiere exclusivamente al «instrumento normativo, al acto jurídico, o también a [...] sus prescripciones, que estarían en sí mismas aquejadas de una cierta provisionalidad, no pudiendo pretender regular situaciones con carácter definitivo»?³⁶. Un amplio sector de la doctrina entien-

³⁵ Formulado por Asúa Barrita, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos.

³⁶ P. SANTOLAYA MACHETTI, «Algunos problemas interpretativos...», *op. cit.*, p. 33.

de que una vez ha sido convalidado el decreto-ley, se transforma en una norma con rango y fuerza de ley, entendiendo que la intervención del Parlamento lo despoja de su *provisionalidad*³⁷.

Coincido con Aragón³⁸, quien niega que la sola convalidación o, como sostiene Carmona Contreras, el sólo acuerdo del Congreso para tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia suponga una «ratificación tácita del decreto-ley»³⁹, ya que ello transformaría el decreto-ley en una disposición legislativa *permanente* sin contar con una decisión expresa del «auténtico legislador» (art. 66.2 CE), no solamente del Congreso de los Diputados. El Gobierno no es el legislador, pero tampoco lo es una decisión del Congreso. El decreto-ley, aunque tenga su fuerza, no es una ley. Por tal motivo, «no puede verse con normalidad, que existan, como ocurre ahora, decretos-leyes que se mantienen, como tales, con vigencia indefinida, en el ordenamiento, ocupando, con naturalidad una posición idéntica a las leyes en nuestro sistema de fuentes»⁴⁰. El decreto-ley convalidado seguiría conservando la condición de disposición legislativa provisional que la Constitución le atribuye y la aprobación del Congreso simplemente es un visto bueno para que mantenga su vigencia, para alargar su vigencia, más allá de los 30 días establecidos en el art. 86.2 CE, pero conservando su carácter de disposición provisional. Es decir, que «el decreto-ley nace, y vive, en el ordenamiento con vocación de ser sustituido por la ley que es la que además puede regular de manera más completa y adecuada la materia»⁴¹.

Por ello, creo que adquiere pleno sentido uno de los pocos pronunciamientos del Tribunal Constitucional coincidentes con el sentido aquí apuntado: «en aquellos supuestos en que el Congreso de los Diputados se haya *limitado* a ejercitar sus competencias fiscalizadoras contempladas en el apartado 2 del art. 86 de la CE, sin acudir a la vía del número 3, *no puede considerarse que el decreto-ley se haya convertido en ley formal del Parlamento, tras el acuerdo de convalidación sino, únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución*»⁴². STC 29/1982 (FJ2).

³⁷ Teoría que sostiene la mayoría de la doctrina, por todos, J. SALAS, *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, op. cit., p. 111; e I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y Práctica...», op. cit., p. 156. Sobre este extremo, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha descartado que la provisionalidad deba estar vinculada al alcance temporal de la disposición normativa (STC 189/2005, FJ 6).

³⁸ M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso...*, op. cit., p. 175.

³⁹ A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 274.

⁴⁰ M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso...*, op. cit., p. 179.

⁴¹ *Ibid.*, p. 179.

⁴² *Cursiva nuestra.*

Es decir, la convalidación no lo despoja del carácter de disposición legislativa provisional que el art. 86 le atribuye expresamente.

Sin embargo, en otras decisiones⁴³ el Tribunal rompe este criterio y señala que esta «provisionalidad» no significa que el decreto-ley sea una norma sometida a un plazo temporal de vigencia, sino que la provisionalidad se vincula a la necesidad de que sea convalidado por el Congreso, lo que vendría a sostener la primera de las posiciones anunciadas, esto es, que la provisionalidad está ligada a la convalidación. Una vez que el decreto-ley es convalidado «cede su carácter de provisionalidad»⁴⁴, pero no se convierte en ley.

Si el decreto-ley es una disposición provisional, según establece el art. 86.1 de la Constitución, y si la convalidación del Congreso no solo no es una ley, sino que tampoco lo convierte en ley, no se comprendería que perviva indefinidamente en el tiempo una norma que procede del poder ejecutivo y que incide en la reserva de ley. Quizá, la única forma de resolver esa contradicción es imponer con carácter general que todos los decretos-leyes se tramiten tras su convalidación por el procedimiento del art. 86.3. Como señala Martín Rebollo, la ley posterior que sustituiría al decreto-ley provisional, restablecería «el equilibrio perdido»⁴⁵.

4.4. El control parlamentario de los decretos leyes y su necesidad de refuerzo

Parte de la doctrina sostiene que la convalidación constituye una condición *sine qua non* para que los decretos-leyes puedan subsistir como normas válidas dentro del sistema de fuentes, considerando que la intervención del Parlamento viene a restablecer el principio de división de poderes *alterado* por la atribución de potestades legislativas al ejecutivo⁴⁶. Así la convalidación por parte del Parlamento hace compatible «la necesidad de otorgar al ejecutivo instrumentos eficaces

⁴³ Por todas la STC 189/2005, FJ6: «En cuanto a la alegación de que las medidas introducidas por el Real Decreto-ley, lejos de ser provisionales, integran una regulación de carácter permanente, es de recordar que [...] conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, “no sería en términos absolutos una conclusión correcta” entender que “todos los decretos-leyes, que son ‘disposiciones legislativas provisionales’ según el texto del art. 86 CE, tengan que quedar necesariamente sometidos a un plazo temporal de vigencia. Con independencia del examen de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad», que constituye el presupuesto de hecho que habilita al Gobierno a hacer uso del decreto-ley (art. 86.1 CE), la doctrina de este Tribunal ha relacionado expresamente la calificación de “provisional” de la disposición legislativa aprobada a través de la mencionada forma jurídica con la necesidad de que aquélla sea convalidada por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días para mantener su vigencia».

⁴⁴ STC 178/2004, FJ 6

⁴⁵ *Vid.* L. MARTÍN REBOLLO, «Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)», en REDA, núm. 174, 2015 apartado 4 C, pp. 23-92

⁴⁶ En este sentido J. SALAS, *Los decretos-leyes en la Constitución...*, *op. cit.*, p. 93.

para hacer frente a situaciones de urgencia, con el lógico imperativo de mantener el principio de separación de poderes y salvaguardar el poder legislativo como único productor, en un sistema constitucional de normas con rango de ley»⁴⁷.

El pronunciamiento del Congreso respecto del decreto-ley debe recaer sobre la totalidad del contenido no siendo posible realizar modificaciones al mismo. La intervención del Congreso de los Diputados, regulada en el art. 151 RCD, resulta así insuficiente para garantizar la deliberación plural respecto de la oportunidad y conveniencia de la medida adoptada por el Gobierno⁴⁸. El decreto-ley necesita de la validación expresa para consolidar su vigencia, por lo que el silencio no puede significar su convalidación. Ante el transcurso del plazo constitucionalmente previsto de 30 días, el decreto-ley caducaría, se extinguiría, dejando de formar parte del ordenamiento jurídico. Es decir, conllevaría idénticos efectos que la decisión expresa de su derogación por la Cámara⁴⁹.

Pero el decreto-ley convalidado no es ni formal ni materialmente una ley⁵⁰. El acto de convalidación tiene, para el Tribunal, carácter homologatorio⁵¹, pero no goza de la fuerza y el valor de la ley, por lo que no puede tener efectos sanatorios de los vicios del decreto-ley⁵², aunque se le deba reconocer a la convalidación un cierto valor normativo⁵³. Así, la resolución parlamentaria que convalidaría las disposiciones normativas provisionales actuaría como acto de control político del decreto-ley⁵⁴.

⁴⁷ A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, op. cit., pp. 212-213.

⁴⁸ A. M. CARMONA CONTRERAS, «Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto- Ley. Análisis crítico», en PAU VALL, F. (coord.); *Parlamento y control del Gobierno*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998, p. 389.

⁴⁹ I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y Práctica del decreto-ley...», op. cit., p. 145.

⁵⁰ Desde un punto de vista formal, la convalidación no puede considerarse que asume la categoría de una ley porque se expide en forma de resolución, firmada por el presidente del Congreso, en la que se ordena la publicación del acuerdo. Teniendo en cuenta que el Senado tampoco participa en este proceso, tampoco puede ser considerada una ley en sentido material. Vid. I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y Práctica...», op. cit., p. 154.

⁵¹ «[...] lo que el artículo 86 de la Constitución llama "convalidación" es más genuinamente una homologación respecto de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino» (STC 6/1983, FJ5).

⁵² «La convalidación que el Congreso de los Diputados puede realizar de un decreto-ley no produce la sanación del mismo si éste fuera originariamente nulo por haberse producido con extralimitación» (STC 6/1983, FJ5).

⁵³ Respecto a la naturaleza de la intervención del Congreso, se proyectan básicamente dos tesis diferentes: por un lado, aquellos autores que mantienen que se trata de una actividad mixta: de control y normativa, entre los que se encuentran I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Teoría y Práctica...», op. cit., p. 159 y ss.; de aquellos que acentúan el carácter normativo frente al de control, como P. CRUZ VILLALÓN, «Tres sentencias sobre el decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 111/1983)», en *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, pp. 154 y ss.; E. I. OTTO, *Derecho Constitucional*, op. cit.

⁵⁴ Y. GÓMEZ, «Decreto-ley versus ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de emergencia», en *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013, pp. 102-117.

Creo que conviene traer a colación la distinción efectuada por Aragón Reyes entre control «por» el Parlamento de control «en» el Parlamento⁵⁵. Así, el control de los decretos-leyes no estaría dado sólo por el momento del rechazo o la convalidación del mismo —acto que expresa la voluntad del Parlamento— sino por todas las actividades de los grupos parlamentarios realizadas en el seno del Parlamento, que puedan influir en la opinión pública, durante esa fase. Efectivamente, el control es un medio a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder⁵⁶ y en concreto, el control entre poderes —los contrapesos— garantiza la aplicación de la regla de la mayoría con los matices que la misma exige en virtud de la participación activa de las minorías en las democracias pluralistas para evitar la tiranía de las mayorías⁵⁷.

Las razones que legitiman la potestad del Parlamento como órgano de control de los decretos-leyes, residen en la primacía del Parlamento frente al ejecutivo, preeminencia que es consecuencia de su directa emanación de la soberanía popular. Cabe afirmar entonces, que el Parlamento, por ser en teoría el órgano o institución en el que se cristaliza el poder soberano de la pluralidad democrática de la sociedad, es el agente de control político por excelencia, debido a su naturaleza representativa y plural, a su configuración como institución representativa de la diversidad social. A pesar de ello, sólo en tres ocasiones el Congreso ha entendido que en la situación referida por el decreto-ley sujeto a su consideración no se configuraba la extraordinaria situación de urgencia y necesidad, lo que conllevó su rechazo. Este aspecto confirma que el control es, cuanto menos, insuficiente⁵⁸.

Como ya señalara De Vergottini, «en la actual configuración del principio de separación de poderes, la máxima garantía que ofrecía el control del legislativo sobre el ejecutivo se ha transformado en la que asegura el control que ejercen las minorías de oposición sobre la mayoría»⁵⁹. Por ello, para analizar el grado de democracia con el que

⁵⁵ Vid. M. ARAGÓN REYES, «Democracia y Parlamento», *op. cit.*, p. 147.

⁵⁶ M. ARAGÓN REYES, M«La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1986, vol. 6, núm. 17, p. 87.

⁵⁷ Vid. J. H. ELY, *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980, pp. 105-117.

⁵⁸ Solo en tres ocasiones el Parlamento ha emitido un «acuerdo sobre derogación» de un decreto-ley. El primero ante el Real Decreto-Ley 1/1979, de 8 de enero, adoptado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 1979 y la segunda vez con el «acuerdo sobre derogación» del Real Decreto-ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modificaban los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco, adoptado por el Pleno del Congreso de los diputados en su sesión del día 9 de febrero de 2006. La tercera ocasión fue con la derogación del Real Decreto-Ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modificaba el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014.

⁵⁹ G. DE VERGOTTINI, «La función de control en los parlamentos de fin de siglo», Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA (trad.), en *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 47.

funciona un Estado ya no debe atenderse solamente al grado de respeto que haya entre los distintos poderes del Estado, sino al tipo de relaciones que se configuren entre los partidos mayoritarios y los minoritarios y al lugar que se les atribuya a estos últimos en la participación de la construcción y reforma constante del sistema normativo que, en última instancia, es la base jurídica del Estado.

Así, la limitación de los poderes del gobierno por el Parlamento es uno de los indicadores que utiliza el *Rule of Law Index*⁶⁰ para evaluar el cumplimiento del Estado de Derecho. Igualmente, la Comisión europea⁶¹ establece que el principio de legalidad «implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista» lo que exige que la elaboración de normas con rango de ley por parte de los Ejecutivos quede también sometidas a estos principios. De otro modo, la reducción de la democracia a la regla de la mayoría con minusvaloración de toda forma de control de poder, del pluralismo y de los derechos de las minorías supone una lesión a los derechos políticos fundamentales. El fundamento del principio democrático, que es la participación de los ciudadanos a través de sus representantes electos en la elaboración de las normas primarias, aunque no exige que el decreto-ley se conciba como una excepción, si queda afectado si la intervención de los ejecutivos en la función legislativa no se sujeta a límites estrictos.

Por ello, el aumento de los decretos leyes no resultaría tan alarmante si estas normas atravesaran un procedimiento de control parlamentario que garantizara la publicidad, el debate y la participación de las minorías que garantiza el procedimiento legislativo y que son, por ello, las notas que permiten otorgar a la ley esa posición de primacía en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, tal y como está regulado hoy en día ese control se muestra insuficiente para garantizar esos principios, lo que repercute negativamente en la posibilidad de realizar un control real. Por lo tanto, podía intuirse que la principal causa de esta tendencia *in crescendo* de la aprobación de decretos-leyes está relacionada, con un fallo en el sistema de pesos y contrapesos.

4.5. El control del Tribunal Constitucional: la necesidad de su replanteamiento

El Alto Tribunal entiende que el decreto-ley es un instrumento normativo que pretende dar respuestas a las perspectivas cambiantes de la vida actual ante supuestos que, por razones difíciles de prever,

⁶⁰ Elaborado por *World Justice Forum*. Vid. J. M. CASTELLÀ ANDREU, «La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de derecho», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 38, abril 2023, pp. 21-38, en concreto 26-27.

⁶¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho». COM(2014), 0158 final.

requieren de una acción normativa inmediata. Ello ha permitido que el decreto-ley haya sido el instrumento normativo más utilizado en los supuestos de crisis económica que requieren una acción normativa urgente.

La STC 170/2012 recuerda la doctrina consolidada del Tribunal según la cual «el art. 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante decreto-ley, normas con fuerza de ley, pero en la medida en que ello supone una *sustitución del Parlamento por el Gobierno*, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que este dispensa, y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime. Entre los que se incluyen, en lo que aquí importa, la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, esto es, una situación de extraordinaria y urgente necesidad» (FJ 4).

Por otro lado, en la STC 14/2020, el Tribunal reconoce que su actuación debe ceñirse a realizar un control *externo*, estrictamente jurídico, de la norma cuestionada, sin que pueda extenderse al juicio político o de oportunidad, exigiendo que el Gobierno, para aprobar un decreto-ley, ha de hacer una definición *explícita y razonada* de la situación concurrente que legitima la actuación del Ejecutivo en sustitución del Parlamento, obviando la tramitación de la norma con todas las garantías que el trámite parlamentario supone; y que, además, ha de existir una *conexión de sentido* entre la situación definida como *extraordinaria y urgente* y las *medidas concretas* que en el decreto-ley se adopten por considerarlas necesarias para intervenir en dicha situación. Pero es llamativo que no exija que se justifique, como una opción que podía ser considerada por el Gobierno, la tramitación de una iniciativa legislativa a través del procedimiento de urgencia; una opción eficaz en la medida en que hubiera concluido con la adopción de una ley formal, aprobada por el órgano de representación popular a través de unos trámites con todas las garantías (publicidad, deliberación, etc.), con intervención de las dos Cámaras y en un plazo de tiempo, a través de los procedimientos abreviados, no muy diferente del que requiere un decreto-ley.

La interpretación del presupuesto habilitante conforme a la doctrina constitucional fijada en relación con el art. 86.1 CE determina que «tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado» el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución es «la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes»⁶². Por lo que la función del propio Tribunal es «el aseguramiento

⁶² *Id.* STC 68/2007, FJ 6; 137/2011, FJ 4, y 51/2013, FJ 3.

de estos límites» (STC 68/2007, FJ 6). Pero al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional señala que se trata de «un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 182/1997, FJ 3) y que la definición por los órganos políticos de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3).

Sobre el primer aspecto de ese control, la definición que realizan los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal precisó que no se exige «que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos» que son, básicamente, «los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma» (STC 29/1982, FJ 4), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes» (STC 68/2007, FJ 6).

A mi juicio, el Tribunal no ha respetado el significado constitucional del decreto-ley, permitiendo que lo excepcional se convierta en ordinario. Así, ha concedido «un amplio margen de discrecionalidad» al Gobierno; ha interpretado que el ejecutivo puede recurrir al decreto-ley dada su utilidad para la acción política gubernamental porque le permite «dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual»; que es legítimo «en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (doctrina prácticamente constante desde la STC 111/1983).

Esta imprecisa definición como norma «provisional», ha comportado una interpretación flexible de la «extraordinaria y urgente necesidad» y ha permitido, como hemos visto, decretos leyes tan fuera de sentido como los que regulan materia propiamente reglamentaria, los denominados decretos leyes ómnibus o los decretos leyes singulares. Y ello, a pesar de que el propio Tribunal, recogiendo una constante jurisprudencia, declara que «sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos

se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de «extraordinaria y urgente necesidad» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por *invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución*»⁶³ (STC 48/2015, FJ 3)

La actuación realizada por el Tribunal supone, como señala Aragón, «un apoderamiento a los órganos políticos para actuar con discrecionalidad»⁶⁴ y ello, a mi entender, va en contra del principio de Estado de derecho y del propio control de constitucionalidad, puesto que la función del Tribunal es la de garantizar que el ejercicio de la facultad que el art. 86 otorga al Gobierno, se mueva dentro de los márgenes que marca la Constitución, pudiendo el Tribunal rechazar esa actuación. Pero ese margen que la Constitución otorga al ejecutivo no supone que el Tribunal deba limitarse a controlar que la justificación dada por el Gobierno no sea arbitraria, sino que debe probar la existencia del presupuesto de hecho habilitante, por lo que debe realizarse un control más apurado por parte del Tribunal Constitucional⁶⁵.

El Tribunal debe controlar que el juicio político realizado por el Gobierno, que elabora el decreto-ley, y por la mayoría del Congreso de los Diputados, que lo convalida, no desborda los límites de lo manifestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos leyes (STC 199/2015, FJ 4). Pero ya hemos visto que las recientes sentencias dictadas desde principio de este año 2023, acentúan la deferencia con la que ha actuado el Tribunal Constitucional, en las que se otorga un claro margen de discrecionalidad al Gobierno para definir cuando se da la situación de excepcional y urgente necesidad, señalando además, y de forma expresa que «nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes *flexible y matizada*» (STC 18/2023, FJ 3), por lo que del análisis de la exposición de motivos, de la defensa del texto ofrecida por el Gobierno en el trámite de convalidación y el expediente

⁶³ Cursiva nuestra.

⁶⁴ M. ARAGÓN REYES, «Uso y abuso...», *op. cit.*

⁶⁵ Por ello, fórmulas como la «cambiante situación de la economía internacional» o de «nuevas oportunidades más variadas que ... en etapas anteriores» (STC 68/2007), se convierten en justificaciones que hacen prácticamente imposible un control constitucional. Aunque, por el contrario, estimó (STC 6/1983, FJ 5) legítimo el uso de esta categoría normativa «en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» y en la STC 137/2011, FJ 7, apreció que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación».

de elaboración de la norma impugnada, considera que «la necesidad de corregir los resultados discretos [...] y de remediar un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad» (FJ 5), cumple con el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La debilidad del parlamentarismo español ha sido identificada como una de las causas de abuso del decreto-ley, realidad que genera un impacto negativo sobre la calidad de la normativa, el derecho de participación política de los representantes en la función legislativa y, en definitiva, en el rol que debe desempeñar el Parlamento. Para corregir este déficit, se han apuntado varias fórmulas u opiniones. Así, fortalecer el papel de las minorías/oposición en el Congreso favoreciendo la tramitación de *todo* decreto-ley como proyecto de ley sin necesidad de acuerdo por la mayoría del pleno de la Cámara, siendo suficiente su solicitud por una minoría parlamentaria o dos grupos parlamentarios, o imponiendo dicha tramitación en todo caso, excepto en el caso de decretos leyes absolutamente coyunturales⁶⁶, como pudiera ser el caso de los que hacen frente a catástrofes naturales como el volcán de la Palma, o a crisis sanitarias como la vivida con la covid-19. Carmona plantea otra fórmula, que la convalidación del decreto-ley se realice por ley: es decir que se tramite un proyecto de ley de convalidación, permitiendo la participación de todas las fuerzas políticas en la presentación de enmiendas, a todos y cada uno de los artículos y su discusión y votación separada⁶⁷, aumentando así las posibilidades de control y mejorando la funcionalidad del sistema democrático.

También se favorecería la intervención parlamentaria si cada decreto-ley regulase una única materia. Ciertamente no existe una regla constitucional expresa que obligue a ello, y tampoco se deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional que ha aplicado de forma absolutamente laxa el requisito de extraordinaria y urgente necesidad y su vinculación con cada una de las medidas adoptadas por decreto-ley. Por ello, parece urgente y necesario el replanteamiento de esta jurisprudencia, en especial, la relativa a los decretos leyes ómnibus.

En la práctica, se ha acabado admitiendo casi con naturalidad que el Ejecutivo haga uso de esta figura normativa cuando aprecie —juicio de oportunidad, político, que no jurídico— que tiene que adoptar una medida urgente que requiere fuerza de ley, entendiéndose que casi cual-

⁶⁶ En este sentido L. MARTÍN REBOLLO, «Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 174, 2015, pp. 58-59; o M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley*, pp. 181-185.

⁶⁷ En este sentido puede verse A. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional...*, *op. cit.*, pp. 232-238.

quier urgencia permite acudir a esta figura, por la rapidez de adopción frente a la lentitud que supone una tramitación parlamentaria completa. En esa lucha, entre una normación rápida y eficaz y otra garantista pero lenta, la balanza se inclina ante la primera. Y esta práctica convierte al Parlamento, *a posteriori*, en un órgano legitimador y, solo en cierta medida, corrector o limitador —ni siquiera controlador— de la actuación previa del Ejecutivo. Por ello, entre las cuestiones que debe motivar el Gobierno deben incluirse las razones por las que descarta la opción de impulsar el procedimiento legislativo parlamentario a través de la presentación de un proyecto de ley; debe argumentar por qué considera que no es posible lograr una actuación normativa inmediata en un plazo inferior que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes; es decir, debe justificar por qué entiende que aprobar las medidas necesarias para afrontar la urgencia a través de la forma jurídica de ley y la utilización del procedimiento legislativo ocasionaría un obstáculo o perjuicio para la consecución de los objetivos perseguidos.

Aunque el uso patológico de los decretos leyes no tiene su causa directa en la regulación constitucional sino en la práctica política y de la interpretación constitucional inadecuada llevada a cabo por el propio Tribunal Constitucional⁶⁸, una hipotética reforma constitucional podría consistir en eliminar la previsión del art. 86B.3CE, haciendo obligatoria su convalidación por ley, ampliando para ello el plazo de treinta días, e incorporar nuevos límites materiales como la exigencia de una regulación de carácter homogénea. Todo ello con el fin de paliar y restringir ese uso abusivo y facilitar la intervención del Parlamento, y en concreto garantizar la existencia de un debate público y plural para otorgar un mayor grado de participación a las minorías y, en definitiva, una mayor legitimidad democrática a estas normas.

En lo que se refiere al control efectuado por el Tribunal Constitucional, creo que a través de una interpretación laxa de los elementos que definen al decreto-ley y el supuesto de hecho habilitante, ha flexibilizado los límites constitucionales que permiten la aprobación de estas normas, lo cual ha habilitado indirectamente este aumento de su aprobación. Es decir, que el rol que desempeñan el Parlamento y el Tribunal Constitucional en el control de esta facultad excepcional del poder ejecutivo está posibilitando, directa o indirectamente, el aumento de su utilización, desdibujando los límites impuestos por el texto constitucional para preservar la legitimidad democrática del sistema de fuentes, que tiene su expresión en la primacía de la ley parlamentaria como categoría ordinaria.

⁶⁸ M. ARAGÓN REYES, «Uso y abuso del decreto-ley.....», pp. 173-174.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN MATESANZ, I. M., «Límites de los decretos-leyes. La "extraordinaria y urgente necesidad" Como presupuesto habilitante. Legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria. Modificación de normas tributarias por decreto-ley. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero», en *Revista de las Cortes Generales* núm. 109, 2020, pp. 599-612.
- ARAGÓN REYES, M., «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1986, vol. 6, núm. 17, pp. 81-92.
- *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «Teoría y Práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, pp. 97-170.
- «Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2017, pp. 415-430.
- «La institución parlamentaria en un tiempo inquietante», en IGLESIAS CHAMORRO, A (coord.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Giménez Abad, Obras colectivas, 2023, núm. 26, pp. 25-75.
- CARMONA CONTRERAS, A. M., «Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 96, 1997, pp. 255-278.
- *La configuración constitucional del Decreto-ley*, CEPC, Madrid, 1997.
- «Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto- Ley. Análisis crítico», en: PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998.
- «El decreto-ley en tiempos de crisis», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, 2013, pp. 1-20.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., «La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de derecho», en *RGDC*, núm. 38, abril 2023, pp. 21-38.
- CRUZ VILLALÓN, P., «Tres sentencias sobre el decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 111/1983)», en *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, pp. 151-172.
- DE VERGOTTINI, G., «La función de control en los parlamentos de fin de siglo», Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA (trad.), en *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- ECHEGARAY, M. S., *El incremento de la legislación de urgencia. Causas, control y propuestas*, Tesis doctoral, 2017.
- ELY, J. H., *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, 1980.
- GÓMEZ, Y., «Decreto-ley versus ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de emergencia», en *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013, pp. 102-117.
- MARTÍN REBOLLO, R., «Uso y abuso del decreto-ley (un análisis empírico)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, 2015, pp. 23-92.

- MONTILLA, J.A., «Parlamentarismo en España: algunas revisiones necesarias», en *REDCE*, núm. 38, Julio-diciembre 2022.
- SALAS, J., *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1979.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., «Algunos problemas interpretativos del artículo 86 de la Constitución española», *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 1988, pp. 27-48.
- SANZ GÓMEZ, R. y SANZ GÓMEZ, S.; «Análisis cuantitativo del uso del decreto-ley en España (1979-2018)», *Revista de Estudios Políticos*, 188, 2020, pp. 127-158.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramon Areces, 1988, pp. 625-644.
- TUDELA, J.; «El Parlamento en tiempos críticos», *Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 33, 2020, pp. 21-48.
- «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento», en *Cuadernos constitucionales*, núm. 2, 2021, pp. 95-119.
- TUR AUSINA, R., *El control parlamentario de los decretos leyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.