



## Trabajo Fin de Grado

El requisito de la extraordinaria y urgente  
necesidad de los Decretos-Leyes en la  
jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Autor/es

Gonzalo Hernández Luna

Director/es

Antonio Embid Irujo

Facultad de Derecho

2016

## ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS .....	2
I. INTRODUCCIÓN .....	3
1. Delimitación del objeto de estudio .....	3
2. Relevancia del tema.....	4
II. EL DECRETO-LEY .....	8
1. Marco normativo del Decreto-Ley .....	8
1.1 El Decreto-Ley Autonómico .....	9
2. Uso de la figura del Decreto-ley.....	11
III. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AL RESPECTO DEL REQUISITO DE EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD. ....	13
1. Competencia .....	13
2. El presupuesto habilitante.....	15
2.1 Definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad .....	19
2.2 Conexión de sentido .....	21
2.3 Justificación sobre la no elección de otras vías legislativas .....	22
2.4 Notas de imprevisibilidad, gravedad o excepcionalidad .....	23
2.5 Inactividad previa del Gobierno .....	24
2.6 Existencia de actuaciones normativas anteriores.....	25
2.7 Coyunturas económicas problemáticas .....	26
3. Pluralidad de presupuestos habilitantes .....	27
3.1 Decretos-Leyes Ómnibus .....	27
3.2 Alcance del presupuesto habilitante .....	28
4. Localización de la justificación del presupuesto habilitante. ....	30
IV. CONCLUSIONES .....	32
BIBLIOGRAFÍA .....	35
ANEXO JURISPRUDENCIAL .....	36
RECURSOS DE INTERNET.....	39

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Art., arts.	Artículo, artículos
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
EA, EEAA	Estatuto de Autonomía, Estatutos de Autonomía
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional

# I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

## 1. Delimitación del objeto de estudio

El presente trabajo tiene como objeto abordar el análisis jurisprudencial y doctrinal del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al gobierno a dictar Decretos-Leyes. Se han estudiado los aspectos más relevantes de su régimen jurídico que se encuentra contenido en la Constitución Española de 1978, concretamente en el artículo 86.

Se ha pasado revista a los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto, tanto a los recursos como a las cuestiones de inconstitucionalidad, con el afán de recopilar las sentencias más importantes que versen sobre el requisito de extraordinaria y urgente necesidad y clarificar el mandato constitucional del art. 86.1 CE. Además se han analizado los pormenores íntimamente ligados con el presupuesto habilitante y que permiten completar el estudio del mismo. Se ha intentado establecer una separación entre los primeros pronunciamientos y las últimas sentencias, en particular las del año 2015 y las del año en curso.

La jurisprudencia constitucional del presupuesto habilitante ha sido comentada desde una perspectiva, por un lado, puramente jurídica, y por el otro, desde un punto de vista crítico tanto con los argumentos del Tribunal Constitucional como con los argumentos esgrimidos por los distintos Gobiernos al justificar el empleo de esta figura.

Asimismo se han analizado aquellos trabajos y publicaciones doctrinales de mayor relevancia que hayan abordado el tema, tanto aquellos que lo hacen desde un punto de vista eminentemente jurídico como aquellos que tratan el tema desde una perspectiva crítica con el uso que han hecho los sucesivos Gobiernos de la figura del Decreto-Ley.

En los primeros apartados del presente trabajo se trata de exponer el régimen del Decreto-Ley, tanto su regulación constitucional como la fundamentación de la competencia para conocer de los recursos contra los mismos por parte del Tribunal Constitucional. Asimismo, se ha tratado de estudiar brevemente su naturaleza jurídica, tanto puramente del Decreto-Ley como del proceso de convalidación al que debe ser sometido, y su eventual transformación en Ley formal por parte del Congreso de los

---

<sup>1</sup> Se han recopilado datos hasta el día 30 de abril de 2016.

Diputados. Dentro de este apartado, además, se dedican unas líneas a la figura del Decreto-Ley Autonómico, ya que su régimen jurídico es muy similar al del Decreto-Ley estatal, y por ello, las notas de jurisprudencia sobre aquel, pueden ayudarnos a enriquecer el objeto de este trabajo. De esta figura normativa autonómica, se ha analizado a su vez su naturaleza jurídica, su encaje constitucional y las escasas sentencias del Tribunal Constitucional al respecto, tanto de su encaje constitucional como del requisito de extraordinaria y urgente necesidad contenido en los respectivos Estatutos de Autonomía que lo regulan.

Además, se dedica un apartado al uso que se ha hecho de la figura del Decreto-Ley a lo largo de su historia, con datos y estadísticas variadas sobre los Decretos-Leyes dictados hasta la fecha y sobre las sentencias tanto estimatorias como estimatorias de su inconstitucionalidad, con el fin de contextualizar la realidad del Decreto-Ley tanto en la actualidad como desde el principio del periodo democrático y así poder estudiar desde una perspectiva crítica la conveniencia con la que el Poder Ejecutivo ha empleado esta figura.

Posteriormente se recoge todo el grueso del análisis jurisprudencial del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad, abarcando tanto la línea jurisprudencial consolidada como aquellos mecanismos o indicios que habitualmente han servido al Tribunal Constitucional para decantarse por la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un Decreto-Ley. Por otro parte, se ha puesto especial énfasis en la jurisprudencia no consolidada, es decir, argumentos que en ocasiones el Tribunal ha empleado en sus pronunciamientos pero que no pueden calificarse de doctrina constitucional.

En último lugar, se exponen unas conclusiones tanto acerca de la jurisprudencia estudiada como sobre una posible propuesta para salvar el problema de la utilización desmedida del Decreto-Ley.

## **2. Relevancia del tema**

Desde que se aprobara la Constitución Española, los diferentes gobiernos de España han dictado un gran número de Decretos-Leyes<sup>2</sup>. Algunos de ellos han sido parcial o totalmente anulados por el TC al no cumplirse el presupuesto habilitante que el art. 86.1 CE exige para su promulgación. No obstante, en muchos otros casos los mismos han

---

<sup>2</sup> Hasta finales de abril de 2016 han sido aprobados 519 Decretos-Leyes.

sido anulados por no respetarse otra serie de requisitos formales o materiales cuyo estudio no resulta de especial relevancia para el presente trabajo.

También podemos encontrar Decretos-Leyes que no superaron su convalidación por el Congreso de los Diputados, por lo que automáticamente, de no contar con el apoyo de la Cámara Baja, quedaron derogados<sup>3</sup>.

El Real Decreto-Ley 1/1979, de 8 enero, sobre prórroga de la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento fue el primer Real-Decreto promulgado en España<sup>4</sup> según las previsiones de la recién entrada en vigor Constitución Española. Desde entonces y hasta la actualidad se han dictado 519.

Desde los comienzos del periodo democrático, se han sucedido recursos contra Decretos-Leyes aprobados por los distintos gobiernos. Generalmente estos recursos eran promovidos por un grupo de diputados de la oposición aunque posteriormente buena parte de las impugnaciones provenían de las Comunidades Autónomas mediante acuerdos de sus Consejos de Gobierno.

La postura del Tribunal Constitucional, sobre todo en sus primeros pronunciamientos, ha sido la de dejar un amplio margen de discrecionalidad al Gobierno en el uso de la figura del Decreto-Ley, ha sido una postura muy débil<sup>5</sup>.

No obstante, resulta significativo que, mientras que entre los años 1982 y 2012 el Tribunal Constitucional anulara cinco Decretos-Leyes por no respetar el requisito de extraordinaria y urgente necesidad<sup>6</sup>, solamente a lo largo del año 2015 el Tribunal Constitucional anulara siete<sup>7</sup>. Para encontrar una explicación a este aumento considerable, no queda otra alternativa que suponer que ha habido un cambio en la posición del TC puesto que el número de Decretos-Leyes promulgados en 2015 no difiere significativamente de los datos de cualquier otro año de la serie histórica, tal y como veremos a lo largo de este trabajo.

---

<sup>3</sup> Tan solo han sido derogados dos Decretos-Leyes por el Congreso de los Diputados al no superar la votación preceptiva del art. 86.2 CE.

<sup>4</sup> Anecdóticamente, no superó la votación por el Congreso de los Diputados y fue derogado.

<sup>5</sup> SALAS HERNÁNDEZ, J., «Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, T. I, Madrid (Civitas), 1991, p. 325.

<sup>6</sup> El primer Decreto-Ley anulado por el TC tuvo lugar en el año 1982, pero hay que esperar hasta el año 2007 para encontrar una segunda sentencia estimatoria de un recurso de inconstitucionalidad contra un Decreto-Ley. Con posterioridad, dos Decretos-Leyes anulados en 2011 y otro más en 2012.

<sup>7</sup> Siete Decretos-Leyes en 2015 y hasta finales de abril de 2016, otros dos.

Parece entonces interesante abordar el análisis de la posición del TC a este respecto y el posible giro en su postura, a la vista de que el número de recursos y cuestiones de inconstitucionalidad estimados ha experimentado un incremento considerable<sup>8</sup> y por ello el tema ha adquirido una mayor relevancia desde el punto de vista jurídico pero también desde un prisma de actualidad.

La postura del TC por tanto, se ha tornado más exigente, y aunque los argumentos esgrimidos por este tribunal no han sufrido un giro importante, sí ha variado la indulgencia con la que se ha tratado la potestad legislativa recogida en el art. 86 CE. El margen de discrecionalidad que tiene el Gobierno es ahora menor.

Varios autores han manifestado que la postura que el Tribunal Constitucional tomó en un primer momento con respecto a la legislación por la vía del art. 86 CE es demasiado laxa, asumiendo como una «anormalidad normal» lo que teleológicamente es una vía legislativa para afrontar situaciones extraordinarias y urgentes<sup>9</sup>. Se habla de normalidad en tanto que aproximadamente el 25% de todas las normas del periodo estudiado son Decretos-Leyes<sup>10</sup>. Parece una proporción muy elevada si tenemos en cuenta que el presupuesto habilitante para dictar Decretos-Leyes exige una situación de extraordinaria y urgente necesidad, terminología que debe interpretarse de una manera restrictiva ya que esta vía sustrae la potestad legislativa ordinaria constitucionalmente atribuida a las Cortes Generales por medio del art. 66 CE<sup>11</sup>.

Algunas de las medidas tomadas por el gobierno mediante la figura del Decreto-Ley han sido de gran trascendencia para la ciudadanía, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, que provocó una huelga general en nuestro país<sup>12</sup>, o el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que tuvo consecuencias salariales negativas para la gran mayoría de los funcionarios públicos.

---

<sup>8</sup> E incluso en aquellos recursos no estimados, encontramos un gran número de votos particulares, circunstancia esta que no se cumple en la jurisprudencia anterior a 2015.

<sup>9</sup> SALAS HERNÁNDEZ, J., «Los Decretos-Leyes en la Constitución Española de 1978», Madrid (Civitas), 1979, p. 136.

<sup>10</sup> MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)», en *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 174, 2015, p. 25.

<sup>11</sup> MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 25.

<sup>12</sup> <http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/03/30/economia/1175263243.html> (consultada el 30 de abril de 2016)

En vistas de la asiduidad con la que el Gobierno ha utilizado la vía del Decreto-Ley, se ha generalizado la expresión «gobernar a golpe de decretazo<sup>13</sup>», en respuesta a esta mala práctica legislativa, a juicio de algunas voces que opinan, con mejor o peor acierto, que de este modo se elude el control parlamentario de las leyes y el debate sobre las mismas.

En otras ocasiones el Gobierno ha usado la figura del Decreto-Ley para regular materias que dudosamente respondían a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad<sup>14</sup>. A saber, el Decreto-Ley<sup>15</sup> sobre repoblaciones en terrenos incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública, el Decreto-Ley<sup>16</sup> que creó el Instituto de Astrofísica de Canarias, el que renovó y modificó la plantilla presupuestaria de la Orquesta Nacional<sup>17</sup>, el Decreto-Ley que reguló la potestad sancionadora de la Administración en materia de juegos de envite o azar<sup>18</sup>, el que modificó el régimen de distancias mínimas entre estaciones de servicio<sup>19</sup>, el Decreto-Ley<sup>20</sup> que autorizó la celebración del sorteo de lotería para las víctimas del terrorismo, o el que reguló la firma electrónica<sup>21</sup>.

Recientemente ha surgido la figura del «Decreto-Ley Ómnibus», el cual condensa en un mismo instrumento normativo regulación acerca de un gran número de materias distintas entre sí y afecta generalmente a varios Ministerios o áreas del Gobierno<sup>22</sup>.

En vista de que el Decreto-Ley es un recurso normativo de los gobiernos tanto estatal como autonómicos muy recurrente y con el que estamos bastante familiarizados, considero que analizar el estado actual de la materia resulta interesante, en aras también de clarificar cuál es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, si es posible que se esté produciendo un cambio en su postura, y también qué mecanismos usa el Tribunal para valorar si concurre o no el presupuesto habilitante.

---

<sup>13</sup><http://www.elmundo.es/elmundo/2012/02/10/economia/1328892910.html> (consultada el 30 de abril de 2016) y [http://elpais.com/diario/2002/05/28/espana/1022536810\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/05/28/espana/1022536810_850215.html) (consultada el 30 de abril de 2016).

<sup>14</sup> MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 28.

<sup>15</sup> Real Decreto-Ley 2/1982, de 12 de febrero.

<sup>16</sup> Real Decreto-Ley 7/1982, de 30 de abril.

<sup>17</sup> Real Decreto-Ley 13/1982, de 3 de septiembre.

<sup>18</sup> Real Decreto-Ley 2/1987, de 3 de julio.

<sup>19</sup> Real Decreto-Ley 4/1988, de 24 de junio.

<sup>20</sup> Real Decreto-Ley 13/1997, de 1 de agosto.

<sup>21</sup> Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre.

<sup>22</sup> [http://www.huffingtonpost.es/2014/07/08/decretazo-gobierno\\_n\\_5567163.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/07/08/decretazo-gobierno_n_5567163.html) (consultada el 30 de abril de 2016)

## II. EL DECRETO-LEY

### 1. Marco normativo del Decreto-Ley

El Decreto-Ley aparece recogido en el art. 86 de la CE. En él se habilita al Gobierno a dictar disposiciones legislativas provisionales en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

No obstante, no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales y no al Gobierno como las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario, ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El uso por parte del Gobierno de la figura del Decreto-Ley supone por tanto, una excepción discrecional a la potestad legislativa ordinaria, y como excepción, y además, cualificada con la nota de discrecionalidad, su uso debe estar debidamente justificado.

Este instrumento normativo puede recibir un doble control *ex post*. De un lado, el control del Congreso de los Diputados y del otro, el control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, que se articula a través del Recurso de Inconstitucionalidad y de la Cuestión de Inconstitucionalidad<sup>23</sup>.

Lo que caracteriza a esta norma es su carácter excepcional y provisional, de modo que su justificación reside en la necesidad de regular con rapidez o urgencia situaciones cuya regulación no puede esperar a los cauces legislativos ordinarios. La convalidación del mismo es requisito esencial para que el Decreto-Ley pierda su provisionalidad y se convierta en norma de vigencia indefinida<sup>24</sup>.

Es preciso apuntar que el Decreto-Ley no constituye una «norma de excepción» pues para ello ya existen otras previsiones constitucionales expresas como por ejemplo la que encontramos en el art. 116 CE y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

La Constitución, por tanto, habilita al poder ejecutivo a dictar este tipo de disposiciones con rango de ley aunque con una serie de limitaciones materiales. A saber, los Decretos-Leyes no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los

---

<sup>23</sup> DE VEGA GARCÍA, A., La cláusula «extraordinaria y urgente necesidad» del Decreto-Ley, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 68. Abril-Junio 1990, p. 255.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., «Derecho administrativo. Parte general», Tecnos, Madrid, 2015, pp. 169 y 170.

derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general (art. 86.1 CE).

En última instancia, en el art. 86.3 CE se regula el régimen a seguir tras su promulgación. Los Decretos-Leyes, para mantener su vigencia, deberán ser sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación<sup>25</sup>. Igualmente durante este plazo, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

En definitiva, tres pueden ser los resultados después de aprobarse un Decreto-Ley. El primero, que el Decreto-Ley en cuestión quede convalidado, se integre en el ordenamiento jurídico y pierda su carácter provisional, aunque subsista como Decreto-Ley, el segundo, que no supere la votación y quede derogado, y el tercero, que tras ser convalidado se tramite como proyecto de Ley y por ello, se convierta en Ley formal.

### 1.1 El Decreto-Ley Autonómico

La progresiva y creciente producción normativa que las Comunidades Autónomas han llevado a cabo desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, apoyada en los Estatutos de Autonomía correspondientes, ha desembocado en que algunas CCAA hayan configurado sus propios Decretos-Leyes, en atención al principio general de autonomía previsto en el art. 2 de la CE<sup>26</sup>. No es de extrañar pues, que el uso<sup>27</sup> [y abuso] del Decreto-Ley por parte del poder ejecutivo central se haya extendido a las Comunidades Autónomas<sup>28</sup>.

La legislación gubernamental de urgencia en las Comunidades Autónomas no tiene una previsión constitucional expresa<sup>29</sup>. Tampoco encontramos sin embargo en la norma fundamental una sola mención donde se prohíba a las CCAA la creación de estas figuras normativas. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de los Decretos-Leyes en varias ocasiones, en particular, en la STC

---

<sup>25</sup> El cauce para la aprobación de un Decreto-Ley aparece desarrollado en el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su art. 151.

<sup>26</sup> DONAIRE VILLA, F.J., «Las normas con fuerza de ley de las comunidades autónomas: las figuras del decreto legislativo y el Decreto-ley autonómicos», en *Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics*, nº 78, Barcelona, 2012, p. 2.

<sup>27</sup> El primer Decreto-Ley Autonómico se promulgó en 2007 por parte del Gobierno de Aragón y hasta finales de abril de 2016 se han publicado en total 236 Decretos-Leyes Autonómicos.

<sup>28</sup> BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2002, p. 124.

<sup>29</sup> DONAIRE VILLA, F.J., «Las normas con fuerza de ley ... » cit. p. 2

93/2015, de 14 de mayo se establece que «*el decreto-ley autonómico es una fuente normativa con rango legal no prevista por la Constitución cuando define la organización territorial del Estado en su título VIII*». La misma sentencia además afirma que el hecho de que no aparezca regulado en nuestra Constitución no implica una prohibición del mismo sino más bien un espacio para que el legislador autonómico se mueva libremente al conformar sus propios Estatutos de Autonomía.

El Decreto-Ley aparece como tal por primera vez en un Estatuto Autonómico en la Ley Orgánica 1/2006 que modificaba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>30</sup>. Actualmente son varias las Comunidades Autónomas que recogen esta figura en sus Estatutos de Autonomía<sup>31</sup> y cuya incorporación se produjo sucesivamente entre 2006 y 2011 mediante modificaciones de los mismos.

Sin ánimo de exhaustividad, procede ahora analizar la figura del Decreto-Ley autonómico. De la lectura de la regulación que los diferentes Estatutos de Autonomía hacen del Decreto-Ley Autonómico se puede extraer la conclusión de que la figura es la misma que la del Decreto-Ley Estatal<sup>32</sup>. Por mencionar alguna diferencia o matiz, en los EEAA de Aragón y Castilla la Mancha se excluye de la regulación mediante Decreto-Ley el régimen de tributos. Los EEAA de Cataluña, Navarra, Aragón, Baleares, Andalucía, Extremadura y Castilla la Mancha excluyen los presupuestos generales, el EA de Valencia no ofrece regulación alguna sino que remite a lo dispuesto en el art. 86 CE, el EA de Extremadura además excluye las «materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada» y por último, el de Castilla la Mancha excluye aquellas «materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes» y «la fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad». Todos los EEAA excluyen asimismo la modificación de los mismos Estatutos.

Como denominador común a todos ellos, en la regulación del Decreto-Ley autonómico se exige una situación de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que en lo que a este trabajo respecta, no hay diferencia alguna en su régimen.

---

<sup>30</sup> Con anterioridad hubo amagos de introducir figuras de este tipo en los EEAA de Autonomía de Asturias y Cataluña pero no llegaron a prosperar.

<sup>31</sup> Además de la Comunidad Valenciana, actualmente los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Baleares, Aragón, Andalucía, Castilla y León, Extremadura y Navarra recogen la figura del Decreto-Ley.

<sup>32</sup> BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad del Decreto-ley...» cit. p. 131.

La STC 230/2015 de 5 de noviembre fue la primera sentencia que anuló un Decreto-Ley Autonómico<sup>33</sup> y hasta la actualidad solamente podemos encontrar otra sentencia más que anule una norma de este tipo.

## 2. Uso de la figura del Decreto-ley

Desde que se habilitó al Gobierno a dictar esta suerte de disposiciones con rango de ley, se han dictado 519 Decretos-Leyes<sup>34</sup>. Esta cifra puede no decirnos nada pero si la expresamos en términos porcentuales sobre el total de leyes aprobadas [contando con Leyes Ordinarias, Leyes Orgánicas y Decretos-Legislativos], obtenemos que de media, los Decretos-Leyes han supuesto aproximadamente un 25,4%<sup>35</sup> del total de Leyes aprobadas, sin embargo, en algunos años dentro de la serie histórica se han rondado cifras de entre el 40% y el 60%<sup>36</sup>.

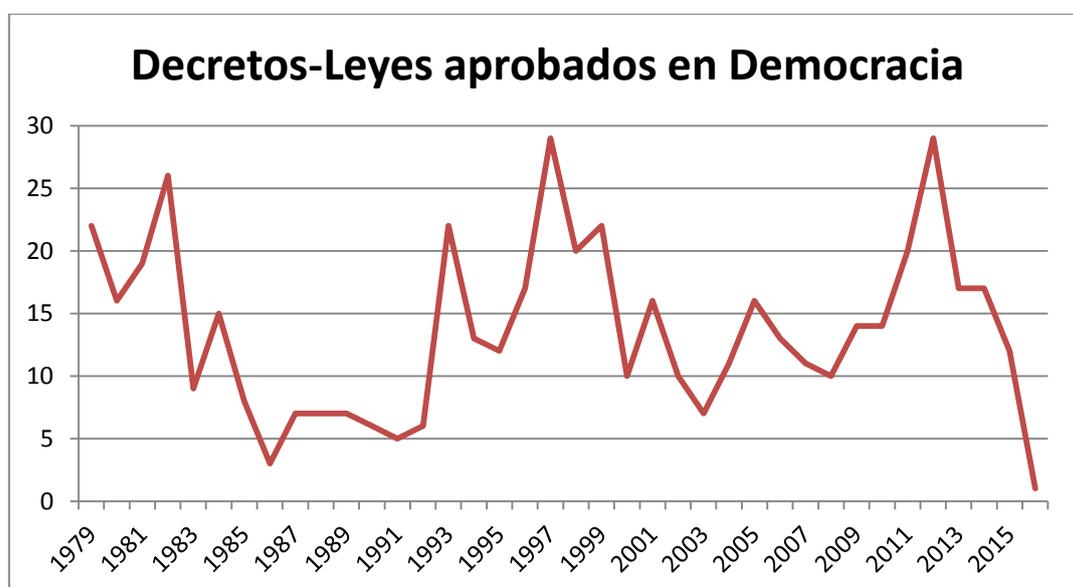


Gráfico 1. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del sitio web del Congreso de los Diputados y de MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 36.

<sup>33</sup> El recurso se interpuso contra el Decreto-Ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

<sup>34</sup> [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?\\_piref73\\_1335447\\_73\\_1335446\\_1335446.next\\_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2016&selectLey=tituloLeyEstadoRealesDecretos](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2016&selectLey=tituloLeyEstadoRealesDecretos) (Consultada el 30 de abril de 2016).

<sup>35</sup> MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...» y <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso> (Consultada el 30 de abril de 2016).

<sup>36</sup> Cabe destacar los años 1993 (48,8%), 1996 (el 47,2 %), 2004 (61,1 %) 2008 (62,5%) y 2012 (53,7 %). Extraído de MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 37.

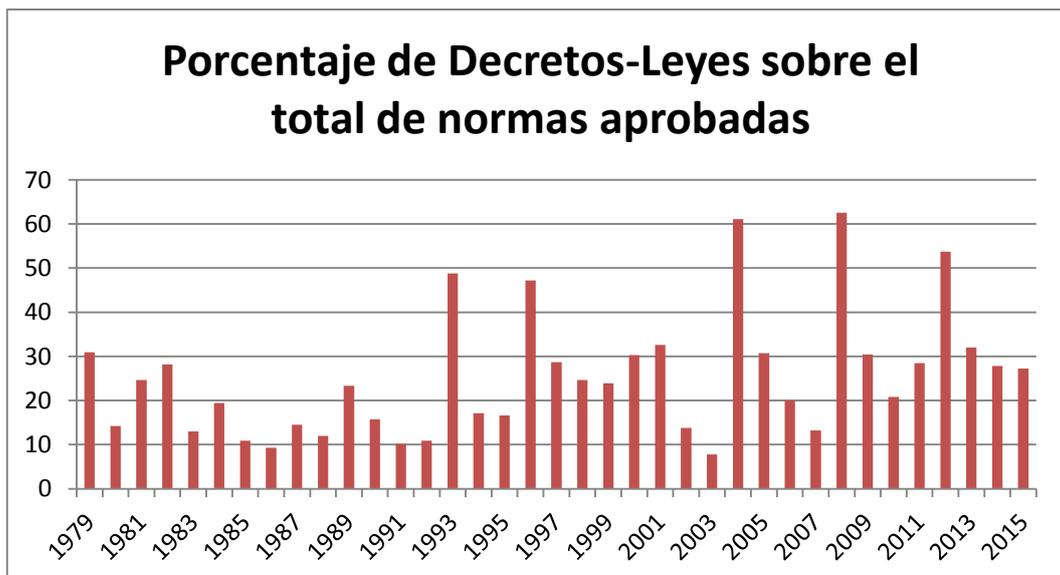


Gráfico 2. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del sitio web del Congreso de los Diputados y de MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 37.

Parece un ratio muy alto para referirnos a un tipo de legislación originalmente pensada para subvenir a situaciones calificadas especialmente con las notas de urgencia y excepcionalidad. ¿Verdaderamente ha habido 519 situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que requerían una acción normativa inmediata y que no podían esperar los trámites del procedimiento legislativo ordinario o incluso el de urgencia? Parece difícil de creer teniendo en cuenta las materias concretas reguladas por algunos de los Decretos-Leyes promulgados y que hemos repasado en el apartado anterior.

Prácticamente la totalidad los Decretos-Leyes promulgados han sido convalidados posteriormente por el Congreso de los Diputados, a excepción de dos ocasiones<sup>37</sup>. Como es sabido, durante los 30 días siguientes a su promulgación, el Decreto-Ley debe ser convalidado por el Congreso de los Diputados, y durante ese plazo, dice el apartado 3º del art. 86 CE, podrán ser tramitados como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. De los 519 Decretos-Leyes aprobados hasta la fecha, 113 siguieron el trámite de debate legislativo. De ellos, 22 caducaron, por lo que solamente 91 se convirtieron finalmente en Leyes formales<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Se trató del RD-Ley 1/1979, de 8 de enero, de prórroga de la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento y del RD-Ley 1/2006, de 20 enero, por el que se modificaban los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco. Extraído de MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 41.

<sup>38</sup> MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 42 y consulta en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso> (Consultado el 30 de abril de 2016).

De la totalidad de Decretos-Leyes recurridos, 15 han sido anulados por el Tribunal Constitucional por faltar el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad<sup>39</sup>.

Una vez puesta de manifiesto la asiduidad con la que, tanto el Gobierno de España como algunos Gobiernos Autonómicos, se recurre al Decreto-Ley como un instrumento más de la política gubernamental, pasamos a estudiar cómo se ha articulado el control constitucional de los Decretos-Leyes a manos del Tribunal Constitucional.

### **III. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AL RESPECTO DEL REQUISITO DE EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD.**

#### **1. Competencia**

Además de la fiscalización parlamentaria derivada del preceptivo trámite de convalidación, existe otra vía de control a la facultad del Gobierno para dictar Decretos-Leyes que en este caso es de naturaleza jurisdiccional, y que, al contrario que en el trámite parlamentario, no se basa en razones políticas o de oportunidad sino en argumentos y criterios jurídicos. Es entonces, el máximo intérprete de la Constitución el encargado de dilucidar un uso correcto de las previsiones constitucionales en lo referente al Decreto-Ley<sup>40</sup>.

El Tribunal Constitucional conoce de los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y demás disposiciones con valor de ley [y en consecuencia, de los Decretos-Leyes], a tenor de lo dispuesto en el art. 161.1.a) CE y según el art. 10.1.b) y 27.2.b) de la LOTC. Conoce asimismo de las cuestiones de inconstitucionalidad en relación a los Decretos-Leyes a tenor del art. 10.1.c) y 35 de la LOTC.

Están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra Decretos-Leyes, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores (art. 32 LOTC). Además, también estarán legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, para aquellos Decretos-Leyes que afecten a su propio ámbito de autonomía (art. 33 LOTC).

---

<sup>39</sup> Dos de estas sentencias estimatorias lo son sobre Decretos-Leyes autonómicos, en particular, la STC 38/2016, de 3 de marzo que anula un Decreto-Ley balear y la STC 230/2015, de 5 de noviembre que anula un Decreto-Ley andaluz.

<sup>40</sup> BARREIRO GONZÁLEZ, G., «Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-Leyes», en *Derecho privado y Constitución*, nº 17, 2003, p. 48.

Por su parte, están legitimados para plantear una cuestión de inconstitucionalidad, de oficio o a instancia de parte, Jueces y Tribunales y han de hacerlo cuando consideren que una norma con rango de ley aplicable al proceso del que conocen y de cuya validez dependa la decisión que hayan de tomar en el mismo pueda ser contraria a la Constitución.

En consecuencia, un pronunciamiento estimatorio del recurso o cuestión de inconstitucionalidad por parte del Tribunal, supondría la anulación del Decreto-Ley en su totalidad o de los preceptos concretamente impugnados. No supondrá, sin embargo, la nulidad de la Ley en la que se transformado mediante proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

Se planteó que la transformación de un Decreto-Ley en Ley formal hacía que el proceso de recurso o cuestión de inconstitucionalidad perdiese su objeto. Este punto ha sido matizado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en varias ocasiones. En particular, la derogación de un Decreto-Ley por parte de una Ley posterior no supone la extinción del objeto del recurso de inconstitucionalidad pues la finalidad del recurso es controlar la potestad del gobierno para dictar este tipo de normas y velar por el cumplimiento de las normas, decidiendo la constitucionalidad o no de las normas sin importar su vigencia al momento de decidir el recurso<sup>41</sup>.

Para el caso de la cuestión de inconstitucionalidad, el TC argumenta que la derogación del Decreto-Ley no supone la extinción del objeto del proceso pues los efectos sobre este objeto vienen determinados por que dicha norma afecte o no al caso concreto que derivó en la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que si sigue afectando, el proceso debe pervivir<sup>42</sup>.

El Tribunal tendrá que tener en cuenta si el Decreto-Ley que ha sido anulado, durante el periodo que estuvo vigente, aunque luego fuese transformado en Ley, fue aplicado, y en su caso, subsanar ese aspecto.

---

<sup>41</sup> Entre otras, defienden este planteamiento la STC 31/2011, de 17 de marzo, y la STC 182/2013, de 23 de octubre

<sup>42</sup> Entre otras, defienden este planteamiento las STC 131/2010, de 2 de diciembre, 146/2012, de 5 de julio, y 58/2013, de 11 de marzo.

## 2. El presupuesto habilitante

Como ya se ha mencionado, la promulgación de los Decretos-Leyes exige la concurrencia –entre otros- de un requisito formal. Requisito éste *sine qua non* para la validez de la norma y que aparece contenido en el art. 86.1 CE. En este apartado voy a analizar la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional acerca de este límite aunque puntualmente me apoyaré en algunas publicaciones y opiniones doctrinales sobre el presupuesto habilitante que no suponen jurisprudencia.

La doctrina constitucional acerca del requisito de extraordinaria y urgente necesidad ha sido desde sus orígenes pacífica y sin importantes variaciones, aunque, debido al alto grado de abstracción e indeterminación del presupuesto habilitante contenido en la Constitución Española, los mismos argumentos que unas veces han servido al Tribunal Constitucional para estimar la presencia del presupuesto habilitante, otras veces han permitido desestimarla.

Sin embargo, es cierto que la postura del Tribunal ha dejado de ser tan benevolente en sus últimas sentencias, sobre todo a partir del año 2015<sup>43</sup>. Si bien los argumentos y el cuerpo jurisprudencial no han cambiado sustancialmente, sí se ha reducido el margen de discrecionalidad que habitualmente se le dejaba al Gobierno.

En opinión de una buena parte de la doctrina, la previsión constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad es un concepto jurídico indeterminado<sup>44</sup>, lo que dificulta su fiscalización constitucional ya que en la Constitución no se recoge una definición de qué se entiende como tal, ni tampoco una enumeración de casos en los que deba considerarse que concurre tal circunstancia.

La consecuencia ha sido que el intérprete constitucional ha perfilado el presupuesto habilitante a lo largo de toda su jurisprudencia, y en la actualidad contamos con una serie de caracteres y notas al respecto, que teóricamente deberían poder guiar al Gobierno a la hora de promulgar Decretos-Leyes. La realidad, sin embargo, es que en los últimos años el número de Decretos-Leyes impugnados y posteriormente anulados ha crecido considerablemente, y que la posición del Tribunal Constitucional no nos

---

<sup>43</sup> Hasta abril de 2016 han sido anulados 15 Decretos-Leyes por el TC, 9 entre 2015 y 2016.

<sup>44</sup> BARREIRO GONZÁLEZ, G., «Sobre la extraordinaria y urgente necesidad...», cit. p. 52.

permite disipar todas las dudas acerca de qué debemos considerar como una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Comenzaremos este análisis jurisprudencial tomando como punto de partida la STC 29/1982 de 31 de mayo, ya que fue la primera sentencia estimatoria de inconstitucionalidad por faltar el presupuesto habilitante para dictar un Decreto-Ley. Esta sentencia, no obstante, no es la primera en resolver un recurso de inconstitucionalidad contra un Decreto-Ley, pero recoge de manera muy clara toda la jurisprudencia recopilada hasta ese momento.

La citada sentencia define la facultad del Gobierno de dictar este tipo de normas como una facultad excepcional, y que además, se encuentra limitada en un doble sentido: *«de una parte, y como ha quedado dicho, por la exclusión de determinadas materias que en ningún caso pueden ser objeto de regulación mediante Decreto-ley; de la otra por la conexión establecida entre esta facultad legislativa excepcional y la existencia de un presupuesto habilitante concreto: el caso de extraordinaria y urgente necesidad»*.

Continúa esta sentencia diciendo que *«la Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley, que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, entendiéndose por tales aquellas en que pueda existir un peligro inminente para el orden constitucional. Nuestra Constitución ha contemplado el decreto-ley como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la sociedad actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas»*.

Con respecto al presupuesto habilitante, la postura del Tribunal en un primer momento es la de reconocer *« [e]l juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado»* en relación a la apreciación de lo que debe considerarse como extraordinaria y urgente necesidad. No obstante, *«el TC 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»*.

En consecuencia, *«el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es 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 de 30 de octubre).

En consecuencia, las primeras notas jurisprudenciales que podemos recopilar son, en primer lugar, que la facultad para dictar Decretos-Leyes contenida en la CE es una facultad excepcional, doblemente limitada desde dos perspectivas, material y formal. Sin embargo, el mismo TC reconoce que el uso del Decreto-Ley no debe restringirse de tal manera que solo pueda usarse en situaciones de necesidad absoluta, de tal gravedad que pongan en riesgo el orden constitucional, sino que su uso debe entenderse de una manera más flexible, haciéndolo apto para regular situaciones cambiantes que requieran de una acción normativa más o menos inmediata.

El juicio que corresponde al TC queda desde un primer momento fuertemente limitado, al reconocérsele un control externo, de verificación de los argumentos que el Gobierno ha esgrimido. Sin embargo, la realidad ha sido que el margen de apreciación del TC se ha mostrado aún más reducido, puesto que en sus sentencias se ha limitado durante años a verificar que el Gobierno había explicado suficientemente las razones de urgencia que le llevaron a dictar el Decreto-Ley en cuestión, sin ni siquiera poder entrar en la mayoría de los casos a rechazar la definición de la extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno haya hecho.

En resumidas cuentas, el control del TC ha sido el de verificar que los argumentos que el Gobierno ha expuesto son «numerosos» y en consecuencia, pasarían el control constitucional aquellos Decretos-Leyes que cuentan con una exposición de motivos más pormenorizada de las razones que le ha llevado a dictar ese Decreto-Ley, y concretamente, cada uno de sus artículos.

A excepción de la STC 29/1982 de 31 de mayo, en un primer momento no encontramos pronunciamientos del TC que anulen un Decreto-Ley. No es de extrañar si tenemos en cuenta la postura del Tribunal, que se limita a repetir que la facultad del Gobierno para dictar Decretos-Leyes es una facultad sometida al juicio político o de oportunidad de los mismos, y que como tal, el Tribunal no puede entrar a valorar el mayor o menor acierto de las medidas contenidas en el mismo.

Este extremo ha sido ampliamente cuestionado por la doctrina, puesto que, lo que en principio debería suponer que el Tribunal no debiera pronunciarse acerca del contenido

de las medidas o reformas instrumentadas mediante un Decreto-Ley, en realidad ha supuesto que el Tribunal no ha entrado a valorar a fondo muchos de los recursos de inconstitucionalidad que le han sido presentados, aun cuando en algunos la justificación del presupuesto habilitante era dudosa.

Que el Gobierno tiene un amplio margen para elegir la política con la que gobernar es algo evidente, pero eso no significa que le esté permitido inobservar las previsiones del art. 86 CE para dictar Decretos-Leyes.

Por lo tanto, pese a todo, el TC es el encargado de vigilar *«el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad [la de la legislación por la vía del Decreto-Ley], como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución»*.

La apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE corresponde al Gobierno en primera instancia, y al Congreso de los Diputados en segunda, pues es el órgano encargado de convalidarlos. Son estos órganos a quienes corresponde el juicio político y de oportunidad sobre las medidas contenidas en los Decretos-Leyes, juicio que no puede ser sustituido por el Tribunal Constitucional, a quien como hemos dicho corresponde un juicio jurídico-constitucional.

La STC 68/2007 de 28 de marzo, que recopiló la jurisprudencia consolidada hasta la fecha<sup>45</sup>, establece que *«el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-Leyes»*.

Una vez hemos repasado brevemente la primera jurisprudencia del TC sobre la naturaleza de los Decretos-Leyes y sobre la delimitación del juicio que le corresponde al intérprete constitucional, vamos a centrarnos en dibujar detenidamente la sistemática con la que el TC ha afrontado el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad.

---

<sup>45</sup> En particular, las SSTC 182/1997 de 28 de octubre, 11/2002 de 17 de enero, 17/2003 de 3 de julio, 189/2005 de 7 de julio y 329/2005 de 15 de diciembre.

Este control externo que ya hemos definido, se concreta en dos elementos o dimensiones del presupuesto habilitante. El primero, que los motivos que el Gobierno ha tenido en cuenta para dictar un Decreto-Ley aparezcan suficientemente explicitados, y en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma.

## 2.1 Definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad

Una vez puesto de manifiesto que el juicio que corresponde al Tribunal Constitucional no es un juicio político ni de oportunidad sobre el presupuesto habilitante sino un juicio externo, procede analizar cómo se controla el presupuesto habilitante.

No consiste este control en valorar si las razones que movieron al Gobierno a dictar el Decreto-Ley le parecen convincentes, razonables o trascendentales, sino que efectivamente concurra el presupuesto habilitante. La STC 60/1986, de 20 de mayo dijo que *«con independencia de que tal motivación resulte o no convincente, lo que nos toca indagar ahora es si concurre o no, realmente, el presupuesto de hecho habilitante del Decreto-ley impugnado, es decir, el caso de extraordinaria y urgente necesidad»*.

Para que el juicio que corresponde al tribunal se pueda llevar a cabo es necesario que el Gobierno explique detalladamente las razones que motivaron la aprobación del Decreto-Ley en cuestión. Así lo recoge el TC en numerosas sentencias. En particular, *«la adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada»*. (STC 96/2014 de 12 de junio).

La jurisprudencia constitucional al respecto requiere que el Gobierno acredite la urgencia de la situación, que dé argumentos que pongan de manifiesto una necesidad y que esa misma necesidad sea a la vez extraordinaria y urgente. El TC ha rechazado que concurra el presupuesto habilitante en casos en los que el Gobierno en la exposición de motivos del Decreto-Ley ha utilizado términos de una «extrema ambigüedad<sup>46</sup>» para definir la situación de urgencia. Un buen número de sentencias también han negado la

---

<sup>46</sup> STC 68/2007 de 28 de marzo.

conurrencia del presupuesto habilitante por falta de explicación o justificación acerca de la existencia del mismo<sup>47</sup>

De acuerdo con la doctrina expuesta, se ha considerado que expresiones como «*la cambiante situación de la economía internacional*» o «*nuevas oportunidades más variadas que en etapas anteriores*» son fórmulas rituales cargadas de un alto grado de abstracción, lo que hace prácticamente imposible su control constitucional, y por tanto, en estos casos el Tribunal ha sentenciado que el Gobierno no ha acreditado adecuadamente la situación de urgencia<sup>48</sup>.

El Tribunal Constitucional tampoco acepta expresiones o formulas tan genéricas y abstractas que por su construcción sean aplicables a todo tipo de realidades e intercambiables entre sí<sup>49</sup>. Algunas de las expresiones que hemos mencionado se han utilizado en varios Decretos-Leyes aunque traten materias distintas entre sí<sup>50</sup>.

La doctrina constitucional ha matizado qué se entiende por «extraordinaria y urgente necesidad», y en particular, rechaza que el presupuesto habilitante responda a situaciones de fuerza mayor o emergencia, sino a situaciones caracterizadas por ser excepcionales, graves, relevantes o imprevisibles<sup>51</sup>. Veremos más acerca de la delimitación del presupuesto habilitante en los apartados siguientes.

Para que un Decreto-Ley reciba un juicio positivo de constitucionalidad por parte del TC es necesario que los argumentos dados por el Gobierno sean además específicos de la situación concreta que se pretende regular. Si analizamos la jurisprudencia constitucional sobre la materia vemos que en casos en los que el Gobierno ha argumentado exhaustivamente las razones que le han llevado a dictar el Decreto-Ley en cuestión, el TC se ha pronunciado positivamente acerca de la adecuación constitucional del mismo, por mucho que las razones esgrimidas puedan no ser convincentes.

---

<sup>47</sup> STC 137/2011 de 14 de septiembre.

<sup>48</sup> STC 142/2014, de 11 de septiembre.

<sup>49</sup> STC 18/2016, de 4 de febrero.

<sup>50</sup> El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero es un ejemplo de esto ya que los objetivos y la definición de las situaciones a las que responden de ambos Reales Decretos-Leyes son similares.

<sup>51</sup> STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10.

## 2.2 Conexión de sentido

La existencia de una conexión de sentido entre la situación de necesidad extraordinaria y urgente definida y la medida o medidas tomadas para afrontarla es un requisito *sine qua non* para que el Decreto-Ley pase el control de constitucionalidad. Una justificación debidamente razonada del presupuesto habilitante no es suficiente por sí sola para que se pase el control constitucional sino que las medidas concretas que recoja el Decreto-Ley deben ser además susceptibles de hacer frente a dicha situación.

Sería absurdo que las medidas contenidas en una norma que presumiblemente responde a una situación de tales características, no satisfagan convenientemente la carencia o problemática detectada. Con respecto a este requisito, el Tribunal Constitucional ha establecido un doble criterio para verificar la existencia de esta relación de coherencia o sentido. De un lado, el contenido de las medidas, y del otro, su estructura misma<sup>52</sup>. En consecuencia, de no ser apreciada por el Tribunal la citada conexión, el Decreto-Ley en cuestión sería anulado.

El Tribunal Constitucional en este sentido no ha exigido que dichas medidas sean totalmente eficaces o que efectivamente hayan solventado –a posteriori- la situación para la que fueron promulgadas sino que «*guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar*». (STC 1/2012 de 13 de enero). No habrá por tanto relación de adecuación para aquellas medidas que «*por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar*». (STC 29/1982 de 31 de mayo).

Tampoco se ha apreciado conexión de sentido en disposiciones «*que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente*» (STC 1/2012 de 13 de enero). Preceptos meramente deslegalizadores, que remitan a un momento posterior la regulación de la materia no tendrían cabida en un Decreto-Ley pues difícilmente se puede sostener la existencia de la nota de urgencia de una norma que no modifica una situación jurídica o que simplemente deroga uno o varios artículos y posponen el cambio normativo a una reglamentación posterior. En particular, «*las razones de extraordinaria y urgente necesidad no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto*

---

<sup>52</sup> Esta separación se puso de manifiesto ya en jurisprudencia temprana, desde la STC 29/1982 de 31 de mayo.

*exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada».* (STC 29/1982 de 31 de mayo).

Pese a esto, el Tribunal sí ha admitido acciones normativas supeditadas a desarrollo reglamentario posterior, siempre y cuando las medidas en cuestión sean de aplicación en el mismo momento de entrada en vigor del Decreto-Ley<sup>53</sup>.

En congruencia con lo anterior, tampoco se podrá sostener que un Decreto-Ley que se limite a eliminar normas del ordenamiento jurídico cumpla el requisito de la congruencia o conexión de sentido. Tan solo en el caso de que quede debidamente acreditado que es esa misma norma en concreto la que está provocando la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

El TC deberá incluir en su análisis la verificación de la imprescindible conexión de justificación o relación de adecuación que debe mediar entre la urgencia apreciada por el Gobierno autor de la norma y las medidas efectivamente instrumentadas para afrontar dicha situación. (STC 11/2002, de 17 de enero).

Una vez desgranado el límite formal, pasamos a ver toda la jurisprudencia sobre el mismo en profundidad.

### 2.3 Justificación sobre la no elección de otras vías legislativas

Además de los dos elementos anteriormente mencionados, es numerosa la jurisprudencia que añade como requisito una justificación de por qué no se acudió a la vía legislativa ordinaria o a la de urgencia. Si bien son varias las sentencias que recogen este extremo, no puede hablarse de que sea un requisito jurisprudencial consolidado.

En este sentido el Tribunal ha reprochado que *«en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso por el trámite de urgencia».* (STC 68/2007 de 28 de marzo).

La previsión constitucional del Decreto-Ley encuentra su fundamento, entre otros, en la necesidad de una acción normativa inmediata siguiendo unos plazos más breves que los previstos para la legislación por la vía ordinaria o incluso por la vía de urgencia.

---

<sup>53</sup> STC 270/2015, de 17 de diciembre.

Aprobar un instrumento normativo siguiendo los plazos de las Cortes Generales acarrearía más tiempo, pero es importante tener en cuenta que el uso de la figura del Decreto-Ley no sustrae al Parlamento toda su competencia pues hay que recordar que el art. 86.2 CE obliga a que los Decretos-Leyes sean sometidos a debate y votación de totalidad sobre el mismo dentro del plazo de los treinta días siguientes a su publicación por lo que, el Congreso de los Diputados podrá rechazar dicho Decreto-Ley.

Jurisprudencialmente, la legislación de urgencia ha sido justificada con el fin de responder ante situaciones concretas derivadas de los objetivos de política gubernamental, que por sus propias características han sido difíciles de prever o que requieren una actuación inmediata cuya efectividad quedaría mermada si se acudiera a los trámites parlamentarios<sup>54</sup>.

La STC 211/2015 de 8 de octubre profundiza en este aspecto, al exigir una justificación sobre la prontitud de tomar una decisión al respecto: *«no ha explicitado de modo suficiente, ni en la exposición de motivos, ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del real decreto-ley, una argumentación sobre la necesaria prontitud de la medida»*.

En contra de esta línea jurisprudencial, encontramos sentencias que precisamente argumentan que no es necesario exigir una justificación expresa e individualizada de por qué el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia no era adecuado para conseguir los mismos fines en aras de entender cumplido el presupuesto habilitante<sup>55</sup>.

#### 2.4 Notas de imprevisibilidad, gravedad o excepcionalidad

Algunas sentencias se han pronunciado al respecto de la nota de imprevisibilidad, gravedad y excepcionalidad del presupuesto habilitante, que no aparecen contenidas en el art. 86.1 CE pero que merece la pena estudiar pues sobre todo en sus últimas sentencias el TC se ha pronunciado al respecto.

Encontramos cierta contradicción dentro del mismo Tribunal, incluso dentro de las mismas sentencias. Además hay muchos votos particulares que discuten sobre si es jurisprudencia consolidada o no la inclusión de estos requisitos entre los que componen el presupuesto habilitante.

---

<sup>54</sup> STC 137/2011, de 14 de septiembre.

<sup>55</sup> STC 93/2015, de 14 de mayo.

Pronunciamientos como la STC 11/2002 de 17 de enero, dicen que *«la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad»*. También la STC 68/2007 de 28 de marzo recoge esta idea, aunque defiende así mismo la idea contraria, al mantener que la inclusión de los trabajadores eventuales agrarios al sistema de protección por desempleo *«se produce en un momento en el que el Gobierno, en uso de su iniciativa legislativa, lo ha estimado oportuno, sin que parezca posible apreciar la nota de imprevisibilidad que define la existencia de una necesidad extraordinaria»*.

La STC 137/2011 de 14 de septiembre, dice que *«no parece que la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se invoca en la exposición de motivos del citado real decreto-Ley pudiera presentar las notas de imprevisibilidad y excepcionalidad que definen la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente»*<sup>56</sup>

También en contra de la postura anterior, la misma sentencia dice que *«tal esfuerzo y objetivo no es, como también se ha observado, coyuntural sino estructural y, en consecuencia, en defecto de la existencia de una situación especialmente cualificada por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno»*.

Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional no ha adoptado una postura clara acerca del requisito de la imprevisibilidad y esto ha dado lugar a alguna sentencia contradictoria y a un gran número de votos particulares dentro de las mismas.

## 2.5 Inactividad previa del Gobierno

Con respecto a las causas que han podido provocar la situación de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones. En concreto, la STC 11/2002 de 17 de enero, reconoce que aunque sea la

---

<sup>56</sup> No obstante, es interesante estudiar el voto particular a la STC 137/2011 de 14 de septiembre que formulan los Magistrados don Javier Delgado Barrio y don Manuel Aragón Reyes: *«por lo que se refiere a la pretendida exigencia de la “imprevisibilidad”, y al margen de que nada impide, claro está, que una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo-incluso con mayor motivo- una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias, es necesario tener en cuenta, como se hace en la propia Sentencia de la que discrepamos-que incurre así en una cierta contradicción interna- que nuestra doctrina viene señalando que es perfectamente posible la apreciación de una situación de extraordinaria y urgente necesidad con independencia de su imprevisibilidad, pues lo determinante es que efectivamente concurran las circunstancias que justifican el recurso al decreto-ley»*.

propia inactividad del Gobierno la que haya desencadenado la situación de urgencia que se pretende afrontar, no es éste motivo para negar que concurre el presupuesto habilitante pues lo realmente relevante no es la causa de las circunstancias que justifican la elección de la vía del Decreto-Ley sino que tales circunstancias efectivamente concurren. En otras palabras, importa si realmente la situación presenta la nota de extraordinaria y urgente necesidad y no los motivos que hubieran podido ocasionarla.

Tampoco es motivo para denegar la existencia del presupuesto habilitante la demora del Gobierno en aprobar una regulación que afronte la situación de urgencia.

## 2.6 Existencia de actuaciones normativas anteriores

En reiterada jurisprudencia constitucional se ha puesto de manifiesto que el hecho de que una situación que aparentemente presente las notas de extraordinaria y urgente necesidad, haya sido abordada en repetidas ocasiones mediante otros instrumentos normativos, puede desencadenar que el Tribunal no aprecie la concurrencia del presupuesto habilitante. En este sentido, la STC 137/2011 de 14 de septiembre: *«no parece que la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se invoca en la exposición de motivos del citado real decreto-Ley pudiera presentar las notas de imprevisibilidad y excepcionalidad que definen la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente que exija una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las Leyes»*, ya que *«la situación de rigidez del mercado inmobiliario que se pretende afrontar en el precepto recurrido ya había sido apreciada y puesta de manifiesto con anterioridad en otros instrumentos normativos que precedieron al Real Decreto-Ley»*.

Si el Gobierno previamente ha esgrimido como objetivo para dictar una disposición concreta, y este objetivo ha sido calificado por el Gobierno como de extraordinaria y urgente necesidad, no podrá volver a utilizarlo como argumento en Decretos-Leyes posteriores pues el Tribunal Constitucional generalmente rechaza estas explicaciones argumentando, por ejemplo, que *«el citado objetivo de garantizar una tributación armonizada de los depósitos constituidos en las entidades de crédito en todo el territorio español, ya se había conseguido con la aprobación de la Ley 16/2012, cuyo artículo 19 estableció el impuesto sobre depósitos estatal a tipo cero precisamente con tal finalidad, la de armonizar los hechos imposables en esta materia»*. (STC 211/2015 de 8 octubre).

## 2.7 Coyunturas económicas problemáticas

Aludir a «la situación de crisis económica que vive nuestro país» como argumento para el uso de Decretos-Leyes ha sido ampliamente usado por los órganos gubernamentales encargados de dictar este tipo de normas.

Los Decretos-Leyes que contienen paquetes de medidas de carácter económico destinadas a combatir épocas de recesión constituyen un número importante respecto del total de Decretos-Leyes promulgados. La generosa postura del Tribunal Constitucional ha permitido que bajo este paraguas se aprueben medidas de índole muy diversa y que por sus características mismas podrían haberse aprobado por otros cauces. Por nombrar solo algunas de esas medidas, encontramos cuestiones procesales y de agilización de procedimientos; organización administrativa; sueldo de empleados públicos; configuración de algunos tributos o políticas sectoriales o impulso de actividad económica en general entre otras<sup>57</sup>.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que *«generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como coyunturas económicas problemáticas, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»*.<sup>58</sup>

La utilización de este instrumento normativo se estima legítima *«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»* (STC 6/1983 de 4 de febrero).

---

<sup>57</sup> ARANA GARCÍA, E., «Uso y abuso del Decreto-Ley» en *Revista de Administración Pública*, núm. 191, Madrid, mayo-agosto (2013), p. 343.

<sup>58</sup> STC 183/2014, de 6 de noviembre.

### 3. Pluralidad de presupuestos habilitantes

Una cuestión a tratar de gran importancia es la de dilucidar qué alcance tiene el presupuesto habilitante. En otras palabras, responder a la pregunta de si el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad debe abarcar o justificar todas y cada una de las medidas contenidas en el Decreto-Ley en cuestión. Íntimamente ligado a esta cuestión se encuentra el fenómeno de las Leyes Ómnibus que también trataremos en el presente apartado.

#### 3.1 Decretos-Leyes Ómnibus

En los últimos años ha sido habitual el uso por parte del Gobierno de la fórmula del «Decreto-Ley ómnibus»<sup>59</sup>, o lo que es lo mismo, extensas leyes que regulan una pluralidad de materias sin conexión entre las mismas, y que, afectadas por una aparente situación de extraordinaria y urgente necesidad, siguen unos plazos más cortos y un menor control parlamentario para su aprobación<sup>60</sup>. Jurisprudencialmente fue definida por la STC 199/2015, de 24 de septiembre que lo define como aquel Decreto-Ley caracterizado especialmente por *«la heterogeneidad y el alcance expansivo de las medidas que contiene»*.

Esta tendencia legislativa tiene su origen en la STC 76/1992 de 14 de mayo, que limitó el contenido que podían regular las Leyes de Presupuestos Generales y que provocó que el Gobierno a partir de entonces dictase paralelamente leyes de acompañamiento que regulaban un gran número de temas que no podían regularse incluidas en la Ley de Presupuestos<sup>61</sup> y que posteriormente se han usado sistemáticamente para perfilar la política económica de los sucesivos gobiernos, ya fuera de la materia presupuestaria<sup>62</sup>.

Esta técnica legislativa ha sido duramente criticada por la doctrina, en definitiva porque se incluyen medidas que de ser presentadas por sí solas bajo la forma del Decreto-Ley no sortearían el control de constitucionalidad.

Bajo la rúbrica de «medidas urgentes» van incluidas una serie de cambios legislativos de dudosa urgencia, y que pueden contener cualquier tipo de materias dirigidas a

---

<sup>59</sup> <http://www.expansion.com/2014/07/10/economia/1404973143.html> (Consultada el 30 de abril de 2016).

<sup>60</sup> GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., «Las leyes de acompañamiento y el problema de las «Leyes ómnibus», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 22, 2008, p. 531.

<sup>61</sup> STC 102/2012 de 8 mayo.

<sup>62</sup> STC 199/2015, de 24 de septiembre.

cualquier tipo de fin u objetivo<sup>63</sup>. El Real Decreto-Ley 8/2014 de 4 de julio es un ejemplo de esto. Al recorrer su articulado encontramos medidas para el fomento del comercio minorista, medidas que establecen el régimen sobre drones, otras que tienen como finalidad establecer o modificar aspectos relativos al régimen aeroportuario. También modifica aspectos del régimen portuario. Otro paquete de medidas trata sobre el mercado de hidrocarburos, y por último, por mencionar solamente unos pocos de los ámbitos sobre los que se proyecta este Real Decreto-Ley, se dedica un bloque de medidas a implantar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

La respuesta del Tribunal Constitucional acerca de la legalidad de los Decretos-Leyes ómnibus ha sido la de aceptar que estos *«son una expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional»*. (STC 136/2011, de 13 de septiembre).

En el mismo sentido, la STC 199/2015 de 24 de septiembre reconoce en el mismo sentido, que no le corresponde a él mismo un juicio sobre la calidad técnica o la perfección de las Leyes, y, además, que no encuentra ningún obstáculo para aplicar la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante a un Decreto-Ley ómnibus, tal y como se aplicaría a un Decreto-Ley con un contenido más homogéneo.

### 3.2 Alcance del presupuesto habilitante

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el alcance del presupuesto habilitante, esto es, si las razones de extraordinaria y urgente necesidad deben amparar al Decreto-Ley en su totalidad, o si debe haber un presupuesto habilitante por cada una de las medidas concretas contenidas en la norma impugnada.

Hay que tener en cuenta que el derecho procesal español permite recurrir los Decretos-Leyes en su totalidad o simplemente uno o varios de sus artículos. Surge entonces la duda de si el presupuesto habilitante basta con que abarque el Decreto-Ley en su totalidad o la situación de urgencia que apreció el Gobierno solamente debe valorarse en ese momento concreto en relación con el artículo o artículos impugnados.

---

<sup>63</sup> MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley...», cit. p. 38.

En la STC 31/2011 de 14 de septiembre se afirma que *«el juicio de la concurrencia del presupuesto habilitador de la norma ha de formularse no sólo, como pretende el Abogado del Estado, en relación con la totalidad del Real Decreto-Ley 6/2000, sino con el específico contenido material del art. 43 pues el mismo tiene entidad propia que la hace merecedora en aquel contexto de un tratamiento sistemático diferenciado tanto en el preámbulo como en el articulado del Real Decreto-Ley 6/2000 dado que no guarda una relación de absoluta homogeneidad, sistematicidad o necesaria conexión con el resto de las medidas contenidas en la norma»*.

Hablaremos entonces de un presupuesto habilitante concreto para el precepto impugnado siempre que este no forme parte de un cuerpo mayor de medidas absolutamente ligadas entre sí.

En otras palabras, si hablamos de un conjunto de medidas homogéneas, un mismo presupuesto habilitante las abarcaría a todas ellas, pero si hablamos por ejemplo, de los ya mencionados «Decretos-Leyes Ómnibus» donde encontramos medidas heterogéneas, una misma justificación no bastará para afirmar que concurre el presupuesto habilitante, pues entonces dicha justificación ha de ser apreciada en relación a los preceptos impugnados<sup>64</sup>. En este mismo sentido, el Tribunal ha mantenido que *«la doctrina expuesta, que es doctrina consolidada, no refleja así en ningún momento la exigencia que los recurrentes plantean frente al Decreto-ley 8/2014, de que deba existir, en los supuestos de decretos-leyes transversales o de contenido heterogéneo, un presupuesto habilitante común, que dé coherencia y unidad a dicho decreto-ley. En realidad, de esa misma doctrina, podría más bien deducirse el requerimiento contrario»*. (STC 199/2015 de 24 de septiembre).

Por otro lado, la interpretación del Tribunal Constitucional también ha subrayado que el presupuesto habilitante también ampara a aquellas normas contenidas en el Decreto-Ley cuya finalidad sea la de estructurar o instrumentar el cambio normativo sustancial aunque en puridad, las medidas concretas que contengan aquellos concretos preceptos no tengan una fundamentación directa en una situación de extraordinaria y urgente necesidad. En este sentido, el Tribunal ha dicho que *«las disposiciones correspondientes de la norma legal objeto de modificación (el Real Decreto Legislativo 1302/1986), que establecen de forma sucinta el marco de atribuciones aplicable en la*

---

<sup>64</sup> STC 270/2015, de 17 de diciembre

*materia, constituyen en definitiva un elemento instrumental y accesorio del conjunto del cuerpo normativo mencionado, por lo que su modificación no puede quedar vedada a un Real Decreto-ley en el que concurre efectivamente, tal como hemos apreciado anteriormente, el presupuesto habilitante requerido por el art. 86.1 CE . De lo contrario se produciría el absurdo de que un Real Decreto-ley sí podría modificar la regulación legal sustantiva de una materia en atención a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no podría modificar al mismo tiempo aquellas disposiciones accesorias e instrumentales como las que establecen el marco básico de atribuciones y potestades aplicable en la materia».* (STC 1/2002 de 13 de enero).

#### **4. Localización de la justificación del presupuesto habilitante.**

La justificación que el Gobierno debe aportar para constatar que se encontraba amparado bajo el supuesto de extraordinaria y urgente necesidad no solamente la encontramos en el mismo Decreto-Ley sino que, como ha recogido entre otras la STC 29/1982 de 31 de mayo, *«es necesario acudir a la valoración, en su conjunto, de todos aquellos factores que hayan aconsejado al Gobierno dictar el Real Decreto-ley de referencia, los cuales han quedado 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».* El presupuesto habilitante lo obtendremos tras valorar conjuntamente todos los elementos anteriormente mencionados. Además, debemos tener presentes también *«las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados»* (STC 6/1983 de 4 de febrero).

Quedarían excluidas en consecuencia, las razones esgrimidas por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones. Como menciona la STC 182/1997, de 28 de octubre, *«las alegaciones formuladas en el curso del proceso por el Abogado del Estado, correctamente, se han limitado a corroborar o detallar los ofrecidos en su día por el Gobierno en el propio Decreto-ley y ante el Congreso de los Diputados, pues nunca podrían ser ofrecidas razones distintas o que alterasen los motivos puestos de manifiesto en su momento».*

También todos aquellos argumentos emitidos en un momento posterior a la promulgación del Decreto-Ley. Así ha quedado recogido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concreto en la STC 1/2012 de 13 de enero, que dice que

*«debe subrayarse que la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE es la del momento en que se aprueba el correspondiente decreto-ley, de manera que el presupuesto de la validez de dicha norma no queda alterado por datos o circunstancias posteriores que pudieran cuestionar la apreciación de la urgencia o de la necesidad afirmadas en aquel momento».* Acontecimientos posteriores que hagan desaparecer el presupuesto habilitante no alterarían la validez del Decreto-Ley, y en el caso contrario, en aquellos casos en que faltase el presupuesto habilitante, no quedaría libre de inconstitucionalidad el Decreto-Ley por circunstancias posteriores que supongan la aparición de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Por último, tampoco se podrá acudir a otros instrumentos normativos distintos del cuestionado para buscar el presupuesto habilitante, como pueden serlo por ejemplo otros Decretos-Leyes promulgados en la misma fecha, u otras leyes, que por sus características formen parte de una unidad de acción de gobierno, pues así lo ha considerado la jurisprudencia del TC al afirmar que, *«es por ello por lo que nuestro análisis se centrará básicamente en el preciso artículo objeto de impugnación, aunque se inserte en el conjunto de las disposiciones contenidas en el Real Decreto-Ley, sin que se llegue a extender, como pretende el Abogado del Estado, al conjunto de los reales decretos-Leyes aprobados en la misma fecha, dado que este artículo, y sólo él, contiene las previsiones reformadoras de los distintos artículos de la LRSV sobre las que giran las argumentaciones de la demanda»* (STC 31/2011 de 17 de marzo).

#### **IV. CONCLUSIONES**

Una vez analizada buena parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación al requisito de extraordinaria y urgente necesidad para dictar Decretos-Leyes, se pueden establecer una serie de puntos, e incluso, proponer algunas soluciones a los problemas en relación a la legislación de esta figura que se han detectado a lo largo del trabajo

La finalidad del legislador constitucional a la hora de incluir la figura del Decreto-Ley fue la de establecer un instrumento normativo que permitiese al poder ejecutivo reaccionar rápidamente ante situaciones de una cierta gravedad que requiriesen una solución inmediata y que no pudiese conseguirse mediante ley formal o mediante el procedimiento de urgencia.

Lejos de ello, la realidad ha resultado ser distinta, pues su uso ha estado mayoritariamente centrado en materias de política económica, laboral, del sector energético, etc. que en muchos casos, pese a la gran importancia de todas ellas, a mi parecer no guardaban la nota de extraordinaria y urgente necesidad preceptiva sino que formaban parte de la toma de decisiones habitual del gobierno.

Nuestro país ha sufrido varios periodos de recesión económica desde que entró en vigor la CE, y reaccionar ante las consecuencias de la crisis ha sido un argumento recurrente de varios de los Decretos-Leyes que encontramos a lo largo del periodo analizado. Esta justificación no es suficiente por sí sola puesto que la crisis económica ha tenido una extensión temporal considerable y ya no puede hablarse de «situación coyuntural» sino más bien de una situación caracterizada por ser duradera y estructural. En consecuencia, muchas de las medidas tomadas mediante Decreto-Ley al calor de la crisis podrían haberse recogido mediante Ley ordinaria por lo que puede concluirse que se ha generalizado la legislación mediante Decreto-Ley con este pretexto.

Debido al frecuente uso que se ha hecho del Decreto-Ley y a la permisividad con la que el Tribunal Constitucional ha tratado el mandato constitucional del art. 86.1 CE, el Decreto-Ley se ha convertido en un instrumento normativo recurrente, casi cotidiano, un brazo más de la política normativa de los Gobiernos y no una vía de acceso limitado para situaciones extraordinarias, o por decirlo de otra manera, fuera de lo habitual.

El problema se ha agravado cuando, gobiernos con mayorías absolutas en el Congreso de los Diputados -o en los respectivos Parlamentos Autonómicos-, han usado repetidamente el Decreto-Ley para así poder saltarse el trámite parlamentario, sobre todo de aquellas leyes más polémicas, pues al no haber trámite parlamentario, hay menos publicidad. Igualmente al contar con mayoría en la Cámara Baja, no hay intranquilidad acerca de si el Decreto-Ley será convalidado o no.

El hecho de que se disponga de mayorías parlamentarias suficientes como para poder aprobar, sin problemas, cualquier tipo de fuente del Derecho no es razón suficiente como para gobernar a base de Decretos-Leyes pues se le sustrae al Congreso de los Diputados una de sus funciones que es primordial: la de debatir las Leyes, sobre todo para las minorías presentes en el mismo.

El recurso de constitucionalidad al Decreto-Ley, por su parte, lo ha sido más bien por razones políticas que por razones de técnica legislativa o de respeto de los requisitos del mismo, habitualmente por diputados de la oposición o por Gobiernos autonómicos de color contrario al que ocupaba la Moncloa o el cargo presidencial autonómico que correspondiese. Esto ha derivado en que no todos los Decretos-Leyes con dudas de inconstitucionalidad fuesen recurridos, y por ello, el control de constitucionalidad de las leyes, como función que corresponde al Tribunal Constitucional, ha sido incompleto.

A pesar del intento del Tribunal Constitucional de depurar el ordenamiento de irregularidades, en particular, respecto de los Decretos-Leyes, no se ha conseguido reconducir el uso que los gobiernos hacen del mismo. Se ha convertido en una forma más de legislar, y no me refiero a una forma alternativa sino a una forma ordinaria más. Tan solo echando un vistazo del porcentaje sobre el total de normas emitidas que ya hemos visto se llega a esta conclusión.

Es cierto que, al menos en mi opinión, se observa un cambio, aunque tímido, en la postura del Tribunal Constitucional. En el año 2015 se anularon varios Decretos-Leyes por no respetar el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad. Es un aspecto positivo pues quiere decir que la labor de controlar y depurar el ordenamiento jurídico como reacción a comportamientos fuera de la ley o abusivos redundan en beneficio de todos. Sin embargo, hay que recordar que el control del Tribunal Constitucional es muy limitado dado que la mayoría de los Decretos-Leyes que llegan a su conocimiento han

sido ya transformados en una Ley formal del Parlamento, y por lo tanto, la anulación de aquéllos no afecta a la validez de ésta.

Aunque el giro jurisprudencial quizás no se haya producido, y la línea de jurisprudencia consolidada permanezca «intacta», vemos ya cómo en algunas sentencias se exigen determinados requisitos que no se venían exigiendo en las primeras sentencias del TC. Por ejemplo, exigir que la situación que se pretenda afrontar sea imprevisible, excepcional, grave, que no haya actuaciones normativas anteriores, exigir que se explique por qué no se acudió a la legislación por el procedimiento de urgencia, o explicitar las consecuencias negativas de no acudir a la vía del Decreto-Ley.

Sí se observa un cambio en la postura del Tribunal, quizás como reacción al abuso que se ha producido durante tanto tiempo en el uso del Decreto-Ley.

Como conclusión final, una manera que conseguiría solventar el mal uso que se hace del Decreto-Ley sería un giro en la jurisprudencia del TC, volviéndose ésta más exigente, y no dejando un margen tan amplio en la apreciación política de lo que se entiende por extraordinaria y urgente necesidad.

Una segunda manera sería modificar la Constitución Española, con las consecuencias que eso supone, y establecer un régimen menos permisivo en el que se podría definir de manera algo más detallada el presupuesto habilitante. Establecer un listado de situaciones en las que se estima lícito acudir a la vía del Decreto-Ley también podría ser una solución.

## BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E., «Uso y abuso del Decreto-Ley» en *Revista de Administración Pública*, núm. 191, Madrid, mayo-agosto (2013)

BARREIRO GONZÁLEZ, G., «Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-Leyes», en *Derecho privado y Constitución*, núm. 17, 2003.

BOIX PALOP, A., «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27, 2002.

DONAIRE VILLA, F.J., «Las normas con fuerza de ley de las comunidades autónomas: las figuras del decreto legislativo y el Decreto-ley autonómicos», en *Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics*, núm. 78, Barcelona, 2012.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., «Las leyes de acompañamiento y el problema de las «Leyes ómnibus», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008.

MARTÍN REBOLLO, L., «Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)», en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 174, 2015.

SALAS HERNÁNDEZ, J., «Los Decretos-Leyes en la Constitución Española de 1978», Madrid (Civitas), 1979.

SALAS HERNÁNDEZ, J., «Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, T. I, Madrid (Civitas), 1991.

SÁNCHEZ MORÓN, M., «Derecho administrativo. Parte general», Tecnos, Madrid, 2015.

DE VEGA GARCÍA, A., La cláusula «extraordinaria y urgente necesidad» del Decreto-Ley, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 68. Abril-Junio, 1990.

## **ANEXO JURISPRUDENCIAL**

STC 18/2016, de 4 de febrero, en relación al empleo de expresiones de tal grado de abstracción que sean aplicables a todo tipo de realidades. A propósito del Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

STC 270/2015 de 17 de diciembre, sobre la necesidad de que haya un presupuesto habilitante común a todo el Decreto-Ley y sobre la posibilidad de dejar a un momento posterior el desarrollo reglamentario de algunas de las medidas contenidas en un Decreto-Ley. A propósito del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio.

STC 230/2015 de 5 de noviembre, sobre el requisito de extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-Leyes Autonómicos. A propósito del Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio.

STC 211/2015 de 8 octubre, en relación a la existencia de actuaciones normativas posteriores de las mismas materias que regula el Decreto-Ley y sobre la justificación de la prontitud de las medidas contenidas en el Decreto-Ley. A propósito del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio.

STC 199/2015 de 24 de septiembre, sobre la necesidad de que haya un presupuesto habilitante común a todo el Decreto-Ley y sobre la no inconveniencia de aplicar la doctrina constitucional del presupuesto habilitante de los Decretos-Leyes a un Decreto-Ley ómnibus. A propósito del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio.

STC 93/2015 de 14 de mayo, sobre la justificación de la no elección de otras vías legislativas como contraposición al Decreto-Ley y sobre la naturaleza jurídica de los Decretos-Leyes Autonómicos. A propósito del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril

STC 183/2014 de 6 de noviembre, sobre la adecuación del Decreto-Ley para regular coyunturas económicas problemáticas. A propósito del Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre.

STC 142/2014 de 11 de septiembre, sobre el empleo de expresiones rituales o difusas a la hora de razonar el presupuesto habilitante. A propósito del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero.

STC 96/2014, de 12 de junio, en relación a la adecuada explicitación de las razones de extraordinaria y urgente necesidad. A propósito del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre.

STC 182/2013 de 23 de octubre, sobre la pervivencia del objeto del recurso y la cuestión de constitucionalidad sobre los Decretos-Leyes. A propósito del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio.

STC 102/2012 de 8 mayo, sobre la relación de los Decretos-Leyes ómnibus con las leyes de acompañamiento a los Presupuestos Generales. A propósito de la Ley 24/2001.

STC 1/2012 de 13 de enero, sobre la relación de congruencia entre la situación de urgencia y las medidas concretas adoptadas y sobre el rechazo al uso de preceptos exclusivamente deslegalizadores. A propósito del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre.

STC 11/2002 de 17 de enero, sobre la inactividad previa del Gobierno en la materia abordada por el Decreto-Ley y sobre la imprevisibilidad de la situación de extraordinaria y urgente necesidad. A propósito del Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto.

STC 137/2011 de 14 de septiembre, sobre la imprevisibilidad y excepcionalidad de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, sobre la justificación de la legislación de urgencia, y sobre la falta de justificación del presupuesto habilitante. A propósito del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio.

STC 136/2011 de 13 de septiembre, en relación a la calidez técnica de los Decretos-Leyes ómnibus. A propósito de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

STC 31/2011 de 17 de marzo, sobre el alcance del presupuesto habilitante y sobre la pervivencia del objeto del recurso y la cuestión de constitucionalidad sobre los Decretos-Leyes. A propósito del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio.

STC 68/2007 de 28 de marzo, sobre la justificación de la no elección de otras vías legislativas como contraposición al Decreto-Ley y en relación a que los límites contenidos en la Constitución con respecto al Decreto-Ley no son cláusulas vacías de contenido. A propósito del Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo.

STC 11/2002, de 17 de enero, sobre la relación de congruencia entre la situación de urgencia y las medidas concretas adoptadas y sobre el rechazo al uso de preceptos exclusivamente deslegalizadores. A propósito del Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto.

STC 182/1997 de 28 de octubre, sobre la localización de la justificación del presupuesto habilitante y sobre el control [externo] que corresponde al Tribunal Constitucional. A propósito del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio.

STC 76/1992 de 14 de mayo, sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos Generales. A propósito de la Ley General Tributaria y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

STC 60/1986, de 20 de mayo, sobre la circunstancia de que los motivos esgrimidos por el Gobierno para dictar un Decreto-Ley no pueden ser analizados desde un punto de vista de la conveniencia o la oportunidad. A propósito del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre.

STC 6/1983 de 4 de febrero, sobre la localización de la justificación del presupuesto habilitante y sobre la adecuación del Decreto-Ley para regular coyunturas económicas problemáticas. A propósito del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio y de dos cuestiones de inconstitucionalidad derivadas de la aplicación del mismo.

STC 29/1982 de 31 de mayo, en relación a ser la primera sentencia que anula un Decreto-Ley y sirve de partida en varias cuestiones del presente trabajo. A propósito del Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio.

## **RECURSOS DE INTERNET**

<http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/03/30/economia/1175263243.html>

<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/02/10/economia/1328892910.html>

[http://elpais.com/diario/2002/05/28/espana/1022536810\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/05/28/espana/1022536810_850215.html)

[http://www.huffingtonpost.es/2014/07/08/decretazo-gobierno\\_n\\_5567163.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/07/08/decretazo-gobierno_n_5567163.html)

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?\\_piref73\\_1335447\\_73\\_1335446\\_1335446.next\\_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2016&selectLey=tituloListadoRealesDecretos](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2016&selectLey=tituloListadoRealesDecretos)

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

<http://www.expansion.com/2014/07/10/economia/1404973143.html>