

# La lluvia de Decretos-leyes \*

Diego Fierro Rodríguez

Durante los últimos años se ha convertido en un hecho muy común que el Gobierno estatal emplee la forma del Decreto-ley para realizar reformas legislativas de cierta relevancia y, en muchos casos, de modo indebido. Esta tendencia, que [comenzó a establecerse en el año 2009](#), siendo cierto que [su posible existencia se planteó a principios de la década pasada](#), ha provocado que el ordenamiento jurídico español se haya llenado de Decretos-leyes que hacen que reine la inseguridad jurídica en diversas situaciones.

Los Decretos-leyes se encuentran regulados con carácter general en el [art. 86 de la Constitución Española](#), que ha sido estudiado por Piedad García-Escudero Márquez en un interesante [trabajo](#) que fue actualizado por Ángeles González Escudero. Este precepto establece en su primer apartado que el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. En el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, el Congreso deberá pronunciarse sobre su convalidación o derogación conforme a lo establecido en el [art. 151 del Reglamento](#). Debe destacarse que las Cortes podrán tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley a través del procedimiento de urgencia.

El Gobierno estatal está usando el Decreto-ley para legislar con tanta asiduidad porque esta fórmula legislativa es eficiente para crear normas con rango legal en poco tiempo a causa de la rapidez con la que puede llevarse a cabo el procedimiento para tramitarla. Esta rapidez, que está permitida por la existencia de un atajo legislativo, se consigue olvidando claramente el debate parlamentario e impidiendo el desenvolvimiento de la democracia con la excusa de las circunstancias relacionadas con la [crisis económica](#), que, según el [Auto del Tribunal Constitucional 43/2014](#), permite la utilización del Decreto-ley, aunque un [Dictamen del Consejo consultivo catalán](#), que fue analizado por [José Ramón Chaves García](#), indica que la crisis económica no sirve para justificar los Decretos-leyes. Es por ello que [Juan Torres López](#), [Antonio Papell](#), [Julio González García](#), [Estanislao Arana García](#), [Jesús López Medel](#), [Julio González Puente](#) y [Marc Carrillo](#) han mostrado su descontento

---

\* Este [artículo](#) fue publicado el 2 de agosto de 2014 en [El Jurista](#).

con el fenómeno del abuso del Decreto-ley, que ha provocado un debate que se ha intensificado con el [Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia](#), que produjo [la modificación de 26 leyes de la forma menos adecuada](#).

Es necesario destacar que [en varias Comunidades Autónomas](#), que son Andalucía, Aragón, las Islas Baleares, Cataluña, Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Extremadura, la Región de Murcia y Navarra, se implantaron el Decreto-ley en sus sistemas de fuentes aprovechando la última reforma de sus [Estatutos de Autonomía](#), aunque esta idea tiene poco sentido si se tiene presente que [los Parlamentos autonómicos, al contrario que el Parlamento estatal, no son bicamerales](#). Esto implica que ahora existe el riesgo de que se reproduzcan las prácticas del Gobierno estatal por parte de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, como ya ha sucedido en [Andalucía](#) y en las [Islas Baleares](#).

Para profundizar en la naturaleza del Decreto-ley hay que tener presente que la Constitución Española configura esta forma legislativa como una excepción a la regla general, que consiste en la creación de leyes mediante la actividad del Parlamento conforme al art. 66.2 de la Carta Magna española, que indica que *“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”*. La [Sentencia del Tribunal Constitucional 182/1997](#) dice que *“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 la sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste 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”*.

La [Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2007](#) indica 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», declaramos que «la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante» conduce a 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”*. La resolución también afirma que *“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 se mueven dentro del marco*

*trazado por la Constitución», de forma que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» 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 (SSTC 11/2002, de 17 de enero, F. 4; y 137/2003, de 3 de julio, F. 3).». Esta Sentencia señala que el máximo garante de la Constitución Española podrá declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por la falta de la concurrencia del presupuesto habilitante. Sin embargo, siempre deberá tenerse presente que, como dice la [Sentencia del Tribunal Constitucional 182/1997](#), éste realiza “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)”, de modo que, según [Marc Carrillo](#), el máximo protector de la Constitución se ha autolimitado en el control de la concurrencia del presupuesto habilitante. Además, como afirma [Laura Mont Castro](#), el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación bastante flexible de los términos “urgencia” y “necesidad”, según lo que se desprende de la [Sentencia 6/1983](#), que dice que “La necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público”.*

El empleo del Decreto-ley, desgraciadamente, [se ha convertido en la regla general](#), cuando, en realidad, debería ser la regla excepcional, según lo que se desprende de la Constitución Española, de modo que los [principios democráticos](#) y los principios propios del Estado de Derecho, como la [división de poderes](#) y la [seguridad jurídica](#), se están viendo afectados negativamente. Las causas de este hecho se pueden haber visto impulsadas por elementos como la incidencia que están teniendo las medidas políticas de naturaleza económica de los distintos Gobiernos, que quieren actuar con la mayor celeridad y con las menores ataduras posibles. Otra causa fundamental que explica el fenómeno es la falta de eficacia del control del Tribunal Constitucional, cuya lentitud provoca que siempre actúe cuando ya es demasiado tarde para declarar la inconstitucionalidad de una Ley o norma con rango de Ley, como ya sucedió con el [Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad](#), que [fue declarado inconstitucional en el año 2007](#).

La utilización excesiva del Decreto-ley como fuente del Derecho, que atenta contra los pilares de un Estado democrático y también pone en peligro el Estado de Derecho por darle una gran importancia a la eficiencia, dificulta el desarrollo y la correcta aplicación del ordenamiento jurídico. Por este motivo deben buscarse alternativas que sean más democráticas y tan eficientes como

el Decreto-ley, siendo cierto que resulta interesante la propuesta de [Yolanda Gómez Lugo](#), que indica que podrían utilizarse los procedimientos legislativos abreviados.