



**VNIVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**Grado en Derecho**

**Curso 2013/2014**

**EL USO DEL DECRETO LEY EN  
LA X LEGISLATURA**

**ALVARO FERNÁNDEZ BAQUERÍN**

**Tutora**

**MARTA LEÓN ALONSO**

**JUNIO DE 2014**



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**Grado en Derecho**

**Curso 2013/2014**

**EL USO DEL DECRETO LEY EN  
LA X LEGISLATURA**

**Alumno: ALVARO FERNÁNDEZ BAQUERÍN**

**Tutora: MARTA LEÓN ALONSO.**

**Autorizo la presentación de presente Trabajo Fin de Grado**

**JUNIO DE 2014**



- ÍNDICE -

<b>-INTRODUCCIÓN-</b> .....	<b>3</b>
<b>- PARTE I -</b> .....	<b>5</b>
<b>1. EL DECRETO LEY EN EL SISTEMA DE FUENTES CONSTITUCIONAL..</b>	<b>5</b>
<b>2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEY.....</b>	<b>9</b>
2.1 El presupuesto habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad .....	11
2.2. Los límites materiales .....	13
2.3. El carácter provisional del decreto ley. El control político del Congreso de los Diputados.....	16
2.4. El control de constitucionalidad de los decretos leyes.....	19
<b>- PARTE II -</b> .....	<b>22</b>
<b>1.1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>22</b>
<b>1.2. EL REAL DECRETO LEY 3/2012, DE 10 DE FEBRERO, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL.....</b>	<b>25</b>
<b>1.2. EL REAL DECRETO LEY 16/2012, DE 20 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.....</b>	<b>32</b>
<b>1.3 EL REAL DECRETO LEY 28/2012, DE 30 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS DE CONSOLIDACIÓN Y GARANTÍA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....</b>	<b>36</b>
<b>-CONCLUSIONES-</b> .....	<b>42</b>
<b>-BIBLIOGRAFÍA-</b> .....	<b>45</b>
<b>-ANEXO-</b> .....	<b>46</b>

*"No hay nada más difícil de emprender,  
ni más dudoso de hacer triunfar,  
ni más peligroso de administrar  
que la elaboración de nuevas leyes"*

Nicolás Maquiavelo

## **-INTRODUCCIÓN-**

El presente trabajo tiene por finalidad realizar un análisis tanto teórico como práctico de los decretos leyes<sup>1</sup> en el ordenamiento jurídico español. Así, comenzaremos con una explicación teórica sobre esta figura normativa, en la que abordaremos su régimen constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el tema. En una segunda parte, estudiaremos los decretos leyes de la actual legislatura, así como alguno de los recursos presentados contra ellos ante el Tribunal Constitucional. Por último, se analizarán de forma sucinta otras técnicas legislativas para proponer su utilización como solución al abuso del decreto ley por parte de los ejecutivos, siempre centrándonos en la producción del actual.

A lo largo de todas las Legislaturas (incluida la constituyente entre 1977 y 1979), se han aprobado en España 554 decretos leyes, según datos facilitados por el Congreso de los Diputados<sup>2</sup>. De ellos, 53 han sido en los dos años y medio de la actual legislatura, que se inicia en diciembre de 2011. Si comparamos estos datos con anteriores legislaturas (completas) obtenemos que en la IX fueron 56; en la VIII, 52; en la VII, 42 y en la VI, 85. Por tanto, podemos observar que recurrir al decreto ley es una técnica muy extendida en los diversos ejecutivos que han gobernado España, ya sea con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados o sin ella. Sin embargo, ahora se plantea la cuestión del posible abuso que se viene llevando a cabo en estos dos años de este tipo de producción normativa.

---

<sup>1</sup> Ante la diferente utilización del término "Real Decreto Ley" y su plural por los distintos autores, magistrados, o incluso por la Constitución, en este trabajo hemos optado por el término "decreto ley" y su plural "decretos leyes", basándonos en la recomendación de la Fundación del Español Urgente (Fundéu BBVA), institución sin ánimo de lucro cuyo objetivo es impulsar el buen uso del español en los medios de comunicación y nacida por acuerdo entre la Agencia Efe y el Banco BBVA, asesorada por la Real Academia Española.

<sup>2</sup> La totalidad de decretos leyes aprobados desde 1977 pueden consultarse en la página web del Congreso de los Diputados <[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?\\_piref73\\_1335447\\_73\\_1335446\\_1335446.next\\_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2014&selectLey=tituloListadoRealesDecretos](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2014&selectLey=tituloListadoRealesDecretos)>, consultado por última vez el 20 de junio de 2014.

SANTOLAYA MACHETTI<sup>3</sup> distingue los siguientes tipos de decreto ley: los aprobados para hacer frente a situaciones de necesidad absoluta como dato plenamente objetivo o de situaciones dramáticas que igualmente requieren acciones urgentes; los dictados en situaciones intermedias, para responder a una modificación de la situación normativa derivada no de la voluntad de la mayoría gubernamental sino, por ejemplo, de una decisión judicial o para adaptar nuestra normativa a la de la Unión Europea; y los que no responden a ninguna de estas circunstancias, sino que derivan pura y simplemente de la apreciación que tiene el Gobierno de la situación. Son de este último tipo la gran mayoría de decretos leyes que se han aprobado en la presente legislatura, es decir, para adoptar las medidas que el Gobierno cree necesarias y cumplir así su programa político y/o económico para la legislatura. Por ello, como señala SANTOLAYA MACHETTI, "el decreto ley se ha convertido en un instrumento ordinario de respuesta normativa" (sobre todo en el ámbito económico) y "la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad se encuentra permanentemente disponible para el Gobierno, que ha encontrado en los decretos leyes un ágil instrumento para adelantar la eficacia de las medidas económicas que pretende adoptar y que precisan una norma con rango de ley".<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> SANTAOLAYA MACHETTI, Pablo. "Veinticinco años de fuentes del Derecho: el decreto ley", *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, (2003-2004), págs. 390 y ss.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, pág. 394.

## **- PARTE I -**

### **1. EL DECRETO LEY EN EL SISTEMA DE FUENTES CONSTITUCIONAL**

Para entender la relevancia actual del decreto ley en el sistema de fuentes constitucional, es necesario hacer un breve repaso a sus antecedentes históricos. A finales del siglo XVIII el sistema de gobierno imperante en toda Europa, excepto de forma parcial en el Reino Unido, fue la monarquía absoluta, en que el rey ejercía todo el poder y los Parlamentos respondían a cuestiones meramente residuales: "la legislación ordinaria asumía la forma de reales cédulas, decretos u ordenanzas y el gobierno del rey, y la administración que de él dependía, se ocupaban de aplicarlas"<sup>5</sup>. De esta situación surgió la teoría de la división de poderes de Montesquieu, que abogaba por el reparto del poder y por que "la función legislativa recaiga en manos de alguien que no sea el rey ni su Gobierno, sino de un Parlamento, la institución que más podía entroncar con el pueblo"<sup>6</sup>. De ahí que surgiera el Parlamento, desde un principio, como órgano de control eficaz al rey; y la función normativa como la mejor vía para llevarlo a cabo. A pesar de ello, seguirán existiendo, como "residuo subordinado, una capacidad normativa del Gobierno, bajo la forma de reglamentos de ejecución de las leyes, o en otras ocasiones incluso como capacidad normativa autónoma"<sup>7</sup>, aunque es cierto que siempre circunscrito a situaciones de urgencia o necesidad.

En la legislación española se puede observar la existencia de esta figura a lo largo del siglo XIX, en el proyecto constitucional de Bravo Murillo o en los de Primo de Rivera (1929). Sin embargo, es la Constitución de la II República la que recoge, por vez primera, la figura del decreto ley, ligado a "casos excepcionales que

---

<sup>5</sup> FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, "El decreto-ley", en *Bases del conocimiento jurídico* <http://www.iustel.com> pág. 1, consultado por última vez el 15 de mayo de 2014.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.



requieran de urgente decisión" y "cuando lo demande la defensa de la República"<sup>8</sup>. Durante la dictadura franquista, tras un periodo en que todo el poder se ejerció desde el Gobierno, la Ley de Cortes de 1942 atribuía a las Cortes la capacidad para elaborar leyes, pero también al Gobierno la de dictar decretos leyes<sup>9</sup>. Aquí también se expresaba que su uso sería "por razones de urgencia". Ya en estos años, "los sucesivos gobiernos de Franco hicieron uso frecuentemente del decreto ley, muchas veces en situaciones en que la urgencia era inexistente, como un medio cómodo para el Gobierno de aprobar leyes"<sup>10</sup>.

La aprobación de la Constitución española de 1978 supuso la introducción de cambios importantes para la regulación del decreto ley en el marco del nuevo sistema de fuentes derivado de nuestra norma fundamental<sup>11</sup>. Recordemos que el término "fuente del Derecho" no tiene un significado unívoco. Habitualmente se habla de fuentes del Derecho en dos sentidos distintos: fuente en sentido *material* y fuente en sentido *formal*. Desde una perspectiva *material*, se puede utilizar para referirse a los distintos tipos abstractos de normas que existen en un ordenamiento jurídico. El artículo 1.1 del Código civil español señala que las fuentes del Derecho son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho. Sin embargo, estos tipos de normas se han multiplicado con el paso del tiempo, sobre todo con la transformación del Estado liberal burgués en el Estado social y democrático de Derecho. En el Estado liberal burgués, el sistema de fuentes giraba en torno a la ley, como expresión de la voluntad popular, y al reglamento. En el Estado social y democrático de Derecho, el sistema de fuentes se ha enriquecido con la aparición de nuevas normas como, por ejemplo, los convenios colectivos.

---

<sup>8</sup> Artículo 80 Constitución de la II República española.

<sup>9</sup> Artículo 13 Ley de Cortes.

<sup>10</sup> FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, El decreto-ley, en *Bases del conocimiento jurídico* <http://www.iustel.com> pág. 2.

<sup>11</sup> Sobre el sistema de fuentes y la Constitución española, véase los trabajos de RUBIO LLORENTE, Francisco, "La Constitución como fuente del Derecho", en VV.AA., *La Constitución española y el sistema de fuentes*, Vol. I, Madrid: IEF, 1979; OTTO Y PARDO, Ignacio de *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ed. Ariel, 1987; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, *Fuentes del derecho* Tecnos, 1991 y PÉREZ ROYO, Francisco Javier *Las fuentes del Derecho*, Tecnos (5 ed.), 2007.

Desde una perspectiva *formal*, la expresión “fuente del Derecho” tiene que ver con el *poder normativo*, es decir sirve para identificar a los *sujetos, órganos o entidades creadoras* del Derecho, a quienes se le atribuye la capacidad para elaborar normas dentro de un ordenamiento jurídico. Además de identificar a los sujetos titulares del poder de producir normas, permite conocer el procedimiento utilizado para crear cada tipo normativo.

La juridificación de la Constitución, que deja de ser un mero texto político para convertirse en una auténtica norma jurídica, va a provocar una profunda transformación en el sistema de fuentes. Así, en la Constitución de 1978 se prevén los aspectos esenciales de la producción de normas escritas, emanadas de los órganos del Estado, y los principios y reglas sobre el ordenamiento jurídico que afectan de manera esencial a la regulación de las fuentes. El actual sistema de fuentes es el resultado de una evolución histórica. En ese sentido, la Constitución de 1978 supone una continuación con el sistema liberal de fuentes del Derecho, porque no hay una ruptura, sino una renovación e integración. A las ideas del Estado liberal se suman las exigencias de la democracia y del pluralismo político, de ahí que se incorporen nuevos modos de producir normas jurídicas. KELSEM decía que la Constitución sólo debería referirse a la forma en que se elaboran las normas y no debería aludir al contenido material de las mismas. Sin embargo, las exigencias del Estado social y democrático hacen que también el aspecto material sea regulado por la Constitución.

Nuestro sistema de fuentes encierra una gran complejidad. La Constitución española, se ocupa de regular extensamente los modos de producción de las leyes y de todas las normas con rango de ley (decreto-leyes, decretos legislativos, tratados internacionales) y de indicar el lugar que ocupan en el ordenamiento jurídico<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La Constitución, por tanto, establece la forma de legislar, aunque se remite en algunos aspectos técnicos a los Reglamentos de las Cámaras. En cuanto al proceso legislativo ordinario, la iniciativa la tienen el Gobierno (artículo 87.1 CE), las Cortes Generales ("Congreso y Senado" artículo 87.1 CE), las Asambleas de las Comunidades Autónomas (artículo 87.2 CE) y directamente el conjunto de ciudadanos mediante la iniciativa popular (con no menos de 500.000 firmas y reservas materiales (artículo 87.3 CE). En cuanto a la iniciativa gubernamental, se denominarán proyectos de Ley (artículo 88 CE) los que provengan del Ejecutivo, llegarán al Legislativo tras haber sido aprobados por el Consejo de Ministros y su tramitación tiene preferencia sobre las demás. Si la iniciativa parte del Parlamento estaremos hablando de proposiciones de Ley, planteadas en el

Además, en virtud del principio de autonomía (artículo 2 CE), establece los criterios básicos para la distribución del poder normativo entre Estado y Comunidades Autónomas. Por otro lado, también regula la potestad reglamentaria del Gobierno (artículo 97 CE). Para la ordenación de esta variedad de fuentes, la Constitución establece una estructura vertical o piramidal, en base al principio de jerarquía, sin olvidar la necesaria utilización del principio de competencia.

En el sistema de fuentes constitucional, la ley ocupa un lugar preferente y sigue siendo la más importante de las fuentes del Derecho y la única norma que es general y primaria en nuestro ordenamiento jurídico. Es la fuente del Derecho que tiene la primacía sobre todas las demás, ya que puede modificar o suspender cualquier otra norma existente en el ordenamiento jurídico, en tanto que no puede ser derogada, modificada o suspendida sino por otra ley. A esto es lo que se le denomina “fuerza de ley”. La ley en cuanto expresión de las Cortes Generales es una norma irresistible para todas las demás fuentes del derecho (fuerza activa) y resistente a todas ellas (fuerza pasiva). Al ser la forma general de manifestación de voluntad del órgano representativo del pueblo español, constituye la categoría central de nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, la Constitución ha operado un cambio radical sobre la idea omnipotente de la ley. El poder legislativo debe actuar dentro de los límites que establece la Constitución, que goza de una supremacía material y formal sobre el resto del ordenamiento jurídico. No obstante, la relación entre la ley y la Constitución no es de mera ejecución o desarrollo, sino que la obra del legislador goza de amplia libertad dentro del marco constitucional y puede manifestarse de distintas maneras.

La Constitución de 1978 no da un concepto de ley. Se limita a decir que la potestad legislativa reside en la Cortes Generales (artículo 66.1 CE). Esto significa que la definición de ley en nuestro ordenamiento es exclusivamente formal. La ley es el acto del Parlamento siguiendo el proceso legislativo. Lo determinante para la definición de la ley es el órgano, las Cortes Generales, y el procedimiento regulado

---

Congreso por un Grupo Parlamentario o 15 diputados y en el Senado por un Grupo o 25 senadores. No se entrará en lo relativo a la formación de las leyes autonómicas o a la iniciativa popular por ser ésta una explicación muy simplificada del *iter legis*.

en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras. Sin embargo, a esta idea predominante de ley en sentido formal, hay que añadir algún rasgo de naturaleza material, puesto que la ley es el instrumento básico de ordenación de la comunidad en un Estado social y democrático de Derecho, cuyo objetivo es la consecución del interés general. Esta nota material dota de un significado unitario a la diversidad de tipos legales creados por la propia Constitución.

El teórico monopolio del Parlamento en la elaboración y aprobación de las leyes, alumbrado por la concepción racionalista de la organización política y del Derecho, tuvo una duración efímera. La conquista del pensamiento ilustrado se vio superada cuando el Poder Ejecutivo recuperó su poder normativo, dotado de un rasgo común invariable como era su carácter subordinado con respecto a la ley. Sin embargo, al margen del reconocimiento y desarrollo de la potestad reglamentaria, los Gobiernos siguieron mermando, lenta pero incansablemente, el monopolio parlamentario a través de múltiples procedimientos entre los que se encuentra el reconocimiento de la potestad del Gobierno para dictar, bajo determinadas condiciones, normas de idéntico rango y eficacia que las leyes de producción parlamentaria. Al servicio de esta finalidad se encuentra un amplio repertorio de instituciones jurídicas, que abarcan desde la delegación legislativa hasta la legislación de emergencia, a la que dedicaremos las páginas que siguen.

## **2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEY**

El artículo 86, ubicado en el Capítulo II del Título III de la Constitución española de 1978 dedicado a la elaboración de las leyes, establece lo siguiente:

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

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

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

Una primera lectura de este precepto nos permite extraer ya varias notas identificativas de los decretos leyes: la exigencia de que exista una necesidad extraordinaria y urgente (presupuesto habilitante); que es el poder ejecutivo quien los dicta; que son disposiciones legislativas con rango de ley; que son provisionales; y que no pueden tratar ni sobre las instituciones básicas del Estado, ni sobre los derechos y libertades del Título I, ni sobre el régimen de las Comunidades Autónomas, ni sobre el Derecho electoral general (límites o exclusiones).

En las democracias parlamentarias es el Parlamento el que legisla, debido a la separación que debe darse entre los tres poderes, mientras que la función del ejecutivo consiste en hacer cumplir las leyes. Pero hay algunas excepciones, como ya hemos visto, a esa potestad de legislación de las Cortes, concediendo su uso al Gobierno, aunque sólo en los supuestos y con las condiciones establecidas en la Constitución. Podríamos decir, en resumen, que el Gobierno ejerce un poder propio que deriva de la Constitución, pero que no es lo habitual ni en cuanto a la función del Gobierno ni en cuanto a la definición de legislar en un sistema parlamentario. Ambas excepciones a la potestad legislativa de las Cortes quedan delimitadas, como se ha dicho antes, en este Capítulo, y son los decretos legislativos y los decretos leyes. Sin embargo, también hay diferencias entre ellos, ya que mientras que en los primeros la facultad de legislar se ejerce por delegación de las Cortes en cada caso concreto, el decreto ley es una manifestación propia del Poder Ejecutivo y de su posibilidad de dictar normas con rango de Ley. Es, finalmente, y tal y como queda descrito en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), una "disposición del Gobierno con fuerza de ley". Es por tanto una norma primaria, de fuerza irresistible y eficacia idéntica a la ley formal que vincula de forma inmediata a todos los ciudadanos y órganos del Estado y que resulta entonces controlable por el Tribunal Constitucional.

En un momento inicial, el uso de la legislación de urgencia denotaba circunstancias en las que existía una crisis, de mayor o menor entidad, en el sistema. Sin embargo, hoy día, y dada la permanente utilización de los decretos leyes por todos los Ejecutivos, simplemente representan un concepto de disfunción en las

instituciones Así lo entiende SANCHEZ DE VEGA GARCÍA para quien "no puede mantenerse que ejecutivo y legislativo sean dos realidades distintas, sino la misma, materializada en un partido político"<sup>13</sup>. El decreto ley, como instrumento normativo, tiene (o debería tener) un marcado carácter excepcional, ya que comporta una alteración del régimen normal de producción de normas con fuerza de ley (que corresponde al poder legislativo). Sin embargo, como tendremos ocasión de exponer, la aplicación del artículo 86 CE no ha sido la más adecuada desde el punto de vista jurídico-constitucional.

Pero antes de analizar cómo se ha utilizado este precepto por los distintos ejecutivos, y más concretamente cuál ha sido su uso en la X Legislatura, es necesario analizar el régimen jurídico de la legislación de urgencia, para lo cual nos detendremos, en primer lugar y como no podía ser de otra manera, en el estudio de cuanto establece la Constitución y en lo interpretado por la doctrina científica. Así mismo repasaremos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que a través de sus sentencias interpretativas ha definido el alcance y límites de los decretos leyes<sup>14</sup>.

### ***2.1 El presupuesto habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad***

El "presupuesto habilitante" de los decretos leyes, el hecho por el que la Constitución permite al Gobierno dictar normas con rango de Ley, son los casos de extraordinaria y urgente necesidad. Este presupuesto habilitante, sin embargo, no es tan taxativo como lo que parece que concibió el legislador constituyente en el artículo 86 de la Constitución. La diferencia de criterio que parece desprenderse

---

<sup>13</sup> SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, Agustín., "La cláusula 'extraordinaria y urgente necesidad' del decreto ley en la jurisprudencia constitucional española", *Revista de estudios políticos (Nueva época)*, 1990, núm. 68, abril-junio pág. 252.

<sup>14</sup> Véase MELLADO, Pilar; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, *El sistema de fuentes en el ordenamiento español*, Madrid, Ramón Areces, 2010, págs. 244-246, quien explica que las resoluciones del Tribunal Constitucional son fuente de Derecho, aún en defecto de regulación estatal, o actuando como legislador negativo, ya que puede excluir leyes y reglamentos del ordenamiento jurídico por considerarlos contrarios a la Constitución. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional tiene la facultad también de innovar el Derecho mediante sus sentencias interpretativas, que indican el sentido de interpretación de una determinada norma para que sea conforme a la Constitución. Por tanto, la Constitución no es simplemente la redacción de sus preceptos o la explicación de estos por la doctrina, sino que a eso hay que añadir todas las matizaciones que ha hecho nuestro Alto Tribunal.

entre el texto constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (rígido vs. flexible) produce, como expresa PÉREZ ROYO<sup>15</sup>, "una desviación entre el Derecho constitucional y la realidad constitucional".

Hemos de empezar diciendo que la apreciación de la circunstancia es discrecional por parte de los órganos políticos, esto es, del Gobierno que dicte el decreto ley<sup>16</sup>. Sin embargo, el decreto ley tampoco puede monopolizar la legislación, ya que en supuestos de uso abusivo o arbitrario el Tribunal Constitucional puede "rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada y declarar la inconstitucionalidad del decreto ley por inexistencia del presupuesto habilitante"<sup>17</sup>. Desde bien temprano, la jurisprudencia constitucional ha definido esta capacidad normativa del Gobierno como "una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes"<sup>18</sup>. De lo que se trata al calificarla desde el principio como excepción es de impedir que se abuse del decreto ley y que éste no sortee el procedimiento ordinario de elaboración de las leyes. De ahí que el Tribunal Constitucional pueda decretar la inconstitucionalidad de los decretos leyes en supuestos de uso abusivo o arbitrario<sup>19</sup>.

En cuanto al tipo de circunstancia en que debe hallarse el país para poder dictar un decreto ley, el Tribunal Constitucional, ya desde sus inicios, aclaró que no era necesaria la concurrencia de los Estados de alarma, excepción y sitio del artículo 116 CE. Es decir, no hay que entender la extraordinaria y urgente necesidad como una situación tan extrema en la que peligren los derechos y libertades de los ciudadanos o directamente la situación del país. El Tribunal Constitucional entendió que la situación podía ser más flexible: "como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren 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

---

<sup>15</sup> PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2012, pág. 799.

<sup>16</sup> STC 29/1982, F.J. 3º.

<sup>17</sup> STC 68/2007, F.J. 6º.

<sup>18</sup> STC 29/1982, F.J. 1º.

<sup>19</sup> STC 29/1982, F.J. 3º.

parlamentaria de las leyes"<sup>20</sup> o "casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta" o "la persistencia de una coyuntura económica de crisis industrial"<sup>21</sup>.

Sobre los requisitos que deben reunirse para que se dé el presupuesto habilitante y sea así posible el ejercicio de la potestad, el Tribunal Constitucional ha establecido dos: una explicación de los motivos del Gobierno para entender que la situación es de tal urgencia y que verdaderamente exista un vínculo, una "conexión de sentido" entre la situación definida por el Gobierno y las medidas incluidas en el decreto ley para hacerle frente. Si no se diesen ambos, como hemos dicho anteriormente, el Tribunal Constitucional podría rechazar la explicación del Gobierno y declarar inconstitucional un concreto decreto ley al no darse el presupuesto habilitante. Dentro de la explicación de los motivos, el Gobierno debe incluir las razones por las que elige dictar un decreto ley en lugar de impulsar el procedimiento legislativo parlamentario mediante un proyecto de ley. Además, en los últimos tiempos, el Tribunal Constitucional ha ahondado más si cabe en la existencia del presupuesto habilitante, poniendo de manifiesto la obligación de que la situación sea de carácter estructural y no meramente coyuntural.

## ***2.2. Los límites materiales***

El mismo artículo 86.1 CE establece ciertos límites materiales a la legislación por decreto ley. Así, el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho electoral general no pueden ser regulados mediante esta figura. Tampoco podrá el Ejecutivo dictar decretos leyes sobre materias reservadas a un procedimiento legislativo especial o sobre las medidas que requieren la intervención parlamentaria

---

<sup>20</sup>STC 6/1983, F.J. 5º.

<sup>21</sup> STC 29/1986, FF.JJ. 5º y 2º respectivamente.



por medio de actos carentes de forma de Ley, ya que ambas están atribuidas constitucionalmente a las Cortes Generales.

Sobre la prohibición relativa a los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional ha declarado que "ha de entenderse como impeditiva (...) de una regulación por decreto ley del régimen general de los derechos, deberes y libertades contenidos en ese título, así como de que por decreto ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos"<sup>22</sup>. Sin embargo, ya desde su primera jurisprudencia, ha evitado las concepciones extremas sobre la interpretación de los límites materiales del decreto ley. Hemos de recordar que los derechos constitucionales se limitan entre ellos, por lo tanto un derecho del Título I no puede excluir total y completamente la utilización del decreto ley, derecho que también es de corte constitucional. De esta forma, el "no podrán afectar" "debe ser entendido de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución (...) ni permita que por decreto ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I"<sup>23</sup>. Como ya hemos señalado, el decreto ley no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales del derecho o deber, lo que significa que "el comprobar cuándo el decreto ley afecta a un derecho, deber o libertad exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso"<sup>24</sup>. En el sentido de estar a cada caso concreto se pronunció el Magistrado Pedro CRUZ VILLALÓN en su voto particular a la STC 182/1997 de la siguiente manera: "el control del presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, así como el de la relación de adecuación entre la situación a la que se pretende responder y el contenido de las medidas adoptadas, deben ser singularizadas según se trate de uno u otro derecho, de uno u otro deber".

Acerca de la prohibición de legislar mediante decreto ley que recae sobre las instituciones básicas del Estado, el Tribunal Constitucional ha continuado con

---

<sup>22</sup> STC 3/1988, F.J. 7º.

<sup>23</sup> SSTC 111/1983, F.J. 8º y 66/1986, F.J. 4º.

<sup>24</sup> STC 111/1983, F.J. 8º.

la interpretación dada a la limitación sobre los derechos fundamentales, así, "no ha de entenderse prohibida cualquier forma de incidencia en el ordenamiento de dichas instituciones" ya que esta tesis "se sustenta en una idea tan restrictiva del decreto ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura"; sino que "se haría referencia a los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas"<sup>25</sup>.

Finalmente, sobre el aspecto de los decretos leyes en cuanto que puedan alterar el régimen de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto que la Constitución utiliza el término "régimen de las Comunidades Autónomas", el cual abarca más que simplemente su Estatuto de Autonomía. Sin embargo, su pronunciamiento es que "cuando la Constitución veda al decreto ley «afectar» al régimen de las Comunidades Autónomas se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante tal instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente «incida» en las competencias autonómicas", ya que "de otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el decreto ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica"<sup>26</sup>. Por tanto, sólo se encuadran dentro del límite del artículo 86 la regulación que tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas, y sí se pueden regular mediante decreto ley la distribución de competencias de manera indirecta o negativa.

A pesar de que estas materias de las que acabamos de hablar han quedado expresamente excluidas de la regulación por decreto ley, el artículo 86.1 CE no establece una lista *numerus clausus*. Existen otras materias que ya sea por sus preceptos constitucionales o por sus procedimientos legislativos, su regulación queda implícitamente vedada mediante este instrumento jurídico. No vamos a entrar

---

<sup>25</sup> STC 60/1986, F.J. 4º.

<sup>26</sup> STC 23/1993, F.J. 2º.

en la consideración de todas y cada una de ellas pero sí creemos menester su simple enumeración<sup>27</sup>: la reforma, revisión y suspensión de la Constitución; las delegaciones legislativas; las deslegalizaciones; la ratificación de Tratados Internacionales; la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y la autorización de créditos extraordinarios y suplementarios; la autorización para emitir deuda pública o contraer crédito; la aprobación de la Cuenta General del Estado; la aprobación del Plan económico general y la autorización para enajenar bienes inmuebles del Patrimonio del Estado. Por último hay que recordar que aquellas materias que no puedan ser reguladas por una ley ordinaria tampoco podrán serlo mediante decreto ley.

### ***2.3. El carácter provisional del decreto ley. El control político del Congreso de los Diputados***

El Tribunal Constitucional puede hacer un control fiscalizador de los decretos leyes *a posteriori*. Sin embargo, también existe un control anterior, determinado por el párrafo segundo del artículo 86, que ejerce el Parlamento mediante el Congreso de los Diputados. El fundamento de este control ante el Parlamento es la procedencia del decreto ley, norma emanada del Poder Legislativo sino del Ejecutivo. Dentro ya del propio Congreso se puede observar un doble control. En primer lugar, el debate y votación por la cámara, que en un plazo de 30 días decide sobre su convalidación o derogación en una votación sobre la totalidad, por lo que queda expresamente excluida la convalidación o derogación parcial y la introducción de modificaciones; o, en el caso de que el Congreso quiera introducir modificaciones, que se tramite como proyecto de ley mediante el procedimiento de urgencia dentro de esos 30 días conforme al párrafo tercero del mismo artículo.

Tres son las opciones que tiene el Congreso frente a un decreto ley tras su promulgación por el Gobierno: rechazarlo (derogación), aceptarlo (convalidación) o aceptarlo con correcciones (tramitarlo urgentemente como proyecto de ley). La práctica constitucional ha instaurado dos trámites debido al corto lapso de tiempo

---

<sup>27</sup> SALAS HERNÁNDEZ, Javier *Los decretos leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1979, págs. 62-75.

que suponen los 30 días: primero acordar la convalidación o derogación; y, en el caso de que se convalide, acordar su tramitación como proyecto de ley o no. Por tanto, y como contempla ASTARLOA HUARTE-MENDICOA<sup>28</sup>, el control parlamentario acepta varias posibilidades: decidir dentro de los 30 días su derogación, con lo que perdería eficacia de forma definitiva; convalidarlo, también dentro de esos 30 días, sin tramitarlo posteriormente como proyecto de ley, con lo que se convertiría en definitivo tal y como hubiera sido dictado por el Gobierno; o convalidarlo y tramitarlo como proyecto, y sería ratificado aunque la posterior ley lo sustituyera cuando se aprobara definitivamente.

En cuanto a la convalidación, el propio artículo 86 CE establece la necesidad de que el Congreso se pronuncie expresamente mediante un procedimiento especial y sumario, recogido posteriormente en el artículo 151 del Reglamento del Congreso<sup>29</sup>. Se observa en la redacción de este precepto que el acuerdo de convalidación o derogación se realiza por el Pleno, lo que denota cierta importancia. Se iniciaría el debate con una exposición por parte del Gobierno, tras lo que se llegaría a la votación de totalidad (recordemos que no hay posibilidad de enmienda). En esta votación se convalidaría o derogaría (artículo 151.3 RC) a partir de los votos afirmativos o negativos expresados. Tras ello, el acuerdo se publicaría en el BOE como dispone el párrafo sexto. El caso de la falta de convalidación en el estricto

---

<sup>28</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio, "Teoría y práctica del decreto ley en el ordenamiento español", *Revista de Administración Pública*, núm. 106, (1985), pág. 139.

<sup>29</sup> El artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que "1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86,2, de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad. 3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación. 4. Convalidado un Real Decreto ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución. 5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el Procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas. 6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto ley se publicará en el «Boletín Oficial del Estado»."

plazo de 30 días o el del "silencio" no se han previsto de forma expresa, pero la mayoría de la doctrina (en nuestra opinión acertadamente) aboga por estimarlo como silencio negativo, dado que el artículo 86.2 CE (como ya se ha manifestado en varias ocasiones) obliga al debate e incluso a la convocatoria del Congreso si no estuviera reunido. La explicación del silencio negativo sería que el hecho de la no convalidación supone que el decreto ley, como norma provisional, dejaría de surtir efectos; de ahí que el silencio no pueda ser positivo porque iría en contra de esa provisionalidad establecida.

En la misma sesión en que queda convalidado (obviamente si es derogado no), el Presidente del Congreso preguntará si algún grupo desea tramitarlo como proyecto de ley (artículo 151.4 RC), en cuyo caso se sometería a la decisión de la Cámara y se tramitaría como ley ordinaria por el procedimiento de urgencia. El artículo 94 RC indica que este procedimiento únicamente reduciría los trámites a la mitad, pero no eliminaría ninguno. La ley que surgiría de este procedimiento, por lo tanto, sería una ley ordinaria, separada completamente del decreto ley y en la que cabrían modificaciones del mismo, enmiendas, e incluso la eliminación de los límites que la Constitución establece para los decretos leyes, ya que estamos hablando ahora de una ley formal. En caso contrario, si la ley no llegara a aprobarse, la vigencia del decreto ley permanecería.

En cuanto a la provisionalidad de los decretos leyes, debemos aclarar que, a pesar de ser provisionales, no son temporales. Es decir, esta figura normativa puede regular de manera definitiva y no temporal cualquier materia (siempre que cumpla con los requisitos). Por supuesto, cabe también la posibilidad de que regule una materia de forma solamente temporal. La provisionalidad no se refiere a definitividad o temporalidad de la vigencia de sus preceptos, sino a que se hace depender su eficacia definitiva del control parlamentario. Es decir, "debe interpretarse en el sentido de eficacia jurídica de las disposiciones no consolidada, en cuanto que está pendiente del cumplimiento de la condición, pero no vigencia sometida a plazo de caducidad"<sup>30</sup>, o sea que las disposiciones sí producen efectos,

---

<sup>30</sup> IGLESIA CHAMORRO, A., "La convalidación parlamentaria del decreto ley en España", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 434, (1998), pág. 34.

pero provisionales, hasta que adquieren firmeza por el cumplimiento de la condición y se consolidan. El efecto de este control por parte del Congreso, como acabamos de decir, es simplemente transformarlo de provisional en definitivo. Por tanto, y siguiendo con la clasificación de ASTARLOA HUARTE-MENDICOA<sup>31</sup>, examinaremos las cuatro posibilidades de los efectos que puede desplegar el decreto ley tras este control parlamentario.

La primera es el caso del silencio de la Cámara que ya ha sido mencionado *supra*. Si se cumplieran los 30 días sin decisión del Congreso, quedará como si hubiese sido derogado. La segunda posibilidad es la derogación explícita. La Cámara Baja puede creer que el decreto ley no deba convertirse en definitivo por las razones políticas que se crean oportunas. En este caso, el decreto ley queda "derogado" (artículo 86.2 CE) con efectos *ex nunc* o *desde ahora*, ya que el constituyente, al incluir el concepto "derogado" indica que ha surtido efectos desde su promulgación y, tras no pasar el control, deja de hacerlo. En tercer lugar, el decreto ley puede convertirse en definitivo cuando el Congreso lo convalida. Aquí la doctrina ha manifestado que el constituyente debería haber utilizado el término "homologación" o "ratificación" en lugar de "convalidación", ya que la convalidación del decreto ley no sirve para sanar los excesos que el Ejecutivo pudiera haber cometido, de ahí que "homologación" se ajuste más a la naturaleza real del acto de control. No nos vamos a detener más en este aspecto. En último lugar, el decreto ley puede ser sustituido por una ley, siguiendo el trámite explicado *supra*. Esta tramitación del decreto ley como ley no altera la vigencia del primero, de modo que sus contenidos pueden ser completamente diversos, que la ley mantenga parcialmente la vigencia de él ya convalidado o mismamente que ésta no se llegue a aprobar.

#### ***2.4. El control de constitucionalidad de los decretos leyes***

El segundo control, éste ya jurídico, de los decretos leyes está en los recursos y las cuestiones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Es

---

<sup>31</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio, *Teoría y práctica del decreto ley en el ordenamiento español*, Revista de Administración Pública, núm. 106, (1985), pág. 152-158.

necesario mencionar en primer lugar que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que la impugnación del decreto ley no conlleva la de la ley de sustitución que haya podido surgir de aquél. Es decir, queda claro que la ley de sustitución no sana con carácter retroactivo los vicios que pueda tener el decreto ley, por lo que las situaciones jurídicas nacidas como consecuencia del decreto ley que no respeta sus límites deben admitir el control del Tribunal Constitucional aun después de que se haya promulgado ley de sustitución; tal y como expresa la STC 111/1983 "el control del decreto ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley, siguiendo lo que dispone el artículo 86.3, es algo fuera de duda, pues ha de considerarse constitucionalmente legítimo que en defensa de la Constitución, para velar por la recta utilización del instrumento previsto para los casos que señala el artículo 86.1, los sujetos u órganos legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad concreten al decreto ley, sin atraer al proceso la Ley ulterior, la impugnación". Por tanto, se puede mantener la impugnación sobre un decreto ley aunque ya se haya extinguido y haya sido sustituido por Ley.

Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional sí que ha reconocido "cierta eficacia sanatoria" de la ley de sustitución en esa misma sentencia. En este trabajo entendemos como mejor la posición del voto particular contenido en la STC 111/1983, que defiende que "el decreto ley que se encontraba vigente en el momento de interponer el recurso de inconstitucionalidad es una norma distinta de la ley posterior, pues de otro modo desaparecerían las limitaciones que el artículo 86.1 CE impone al decreto ley". Por tanto, a nuestro entender, un decreto ley puede ser impugnado y declarado inconstitucional, y las situaciones jurídicas nacidas de él podrán ser declaradas nulas si no se han respetado los presupuestos constitucionales. Cosa distinta será la ley posterior nacida de él, que podrá ser plenamente constitucional, porque a ésta no se le apliquen las limitaciones que a los decretos leyes, o porque al haberse tramitado se hayan subsanado sus hipotéticos vicios.

El recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación que se puede ejercitar contra determinadas leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley que puedan ser contrarios a la Constitución. La competencia para conocer de

ellos recae en el Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 161.1 a) CE. Éste establece que el Tribunal Constitucional podrá conocer de los recursos "contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley". Aquí es precisamente donde se inserta el decreto ley, ya que es un acto con fuerza de ley. La misma competencia le otorga a este tribunal la LO 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional (LOTC) en su artículo 2.1 a) "contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley". Ya dentro de la estructura orgánica del Tribunal Constitucional, según el artículo 10 b) LOTC, será el Tribunal en Pleno quien conocerá de los recursos de inconstitucionalidad. En cuanto a la legitimación para interponerlos serán, según el artículo 162 CE, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas, y, en su caso, las Asambleas de las mismas. Igualmente, el artículo 32.1 c) LOTC otorga la legitimación a estas mismas personas.

La cuestión de inconstitucionalidad, por otra parte, es el otro medio que duda de la constitucionalidad de una norma con rango de ley, sólo que en este caso son los jueces y tribunales quienes pueden plantearla al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre ella. Está regulada en el artículo 163 CE y mediante ella se comprueba si la ley a aplicar en un procedimiento judicial se ajusta a la Constitución o no. Según establece el artículo 35 LOTC, puede ser planteada antes de dictar sentencia en un proceso, en relación con una norma de cuya validez dependa el fallo, pero cuando éste ya ha concluido; y su planteamiento suspenderá provisionalmente las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión y, en su caso, su resolución.



## **- PARTE II -**

### **1. EL USO DEL DECRETO LEY EN LA X LEGISLATURA**

#### **1.1. INTRODUCCIÓN**

Como ya se ha dicho en varias ocasiones a lo largo del presente trabajo, han sido muchos (quizá demasiados) los decretos leyes aprobados por el Gobierno en estos dos años y medio de legislatura, ya que en la mitad de ella han igualado en número a otras. Las cifras evidencian que el Ejecutivo ha optado mayoritariamente por la utilización de un instrumento normativo unilateral para afrontar la crisis<sup>32</sup>. Para ser capaces de entender cualquier institución jurídica, más si cabe en el caso de los decretos leyes, con un importante contenido político, hay que fijarse en las circunstancias que la rodean. Lo cierto es que el país atraviesa una situación grave tras más de cinco años de una crisis económica y financiera que ha causado —y sigue causando— estragos. También ha de tenerse en cuenta que el Congreso de los Diputados, órgano de producción normativa por excelencia, cuenta con 185 diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular, el partido del Gobierno. Con el primero de estos dos hechos queremos señalar que la "extraordinaria y urgente necesidad" que se desprende de una crisis económica de tal magnitud ha pasado a ser incluso habitual; mientras que con el segundo, que el partido del Gobierno tiene una más que amplia mayoría absoluta en el Congreso. Por lo tanto, quizá la imperiosa urgencia y necesidad ya no sea tal, y además, no existe ningún impedimento material para plantear proyectos de ley (en lugar de decretos leyes) con el temor de que no vayan a ser aprobados. Es decir, dado que puede no existir tal urgencia y que el Gobierno, mediante su mayoría absoluta, puede imponer su criterio, podría parecer que se está haciendo un uso abusivo del decreto ley, cuya explicación podría encontrarse no tanto en el acortamiento de los plazos (para lo

---

<sup>32</sup> En el Anexo I se puede ver la relación completa de decretos leyes que se han aprobado desde 2011 hasta la fecha de hoy.

que existen procedimientos alternativos, que veremos a continuación) sino en evitar el debate político inherente a la tramitación parlamentaria ordinaria.

Si bien es cierto que el país atraviesa una situación grave, no estamos seguros de que esto pueda equivaler a la posibilidad de utilización prácticamente exclusiva del decreto ley para la producción normativa. De un análisis sucinto de los decretos leyes de esta legislatura se puede observar, en primer lugar, su gran extensión (en comparativa con otras legislaturas), debido a que se trata de explicar quizá en demasía todos los fundamentos de la elaboración de los decretos leyes, con muchos datos y excesivas circunstancias relativas a la actualidad, así como las ventajas y futuros resultados que generará su aplicación. En la práctica mayoría de ellos se hace referencia a "la actual coyuntura económica", la "estabilidad presupuestaria", la "necesidad de reducción del déficit" o la "crisis económica" como fundamento para su elaboración. Además, la invocación a la extraordinaria y urgente necesidad suele hacerse sin detenerse en exceso y acudiendo a fórmulas preestablecidas del tipo "por los motivos expresados, concurren las cláusulas de extraordinaria y urgente necesidad por las que el artículo 86 CE permite al Gobierno dictar un real decreto ley". Sin embargo, y tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, ésta no es 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<sup>33</sup>. Cabe pensar, por tanto, que se está vaciando el significado del presupuesto habilitante y reduciéndolo a una cláusula completamente discrecional de la que hacer un uso cómodo y muy beneficioso para el Ejecutivo.

Creemos, tras lo observado, que el Gobierno ha optado por la legislación de urgencia de forma sistemática, empleando la referencia a la situación económica para de esta forma desarrollar gran parte de su programa político mediante esta figura normativa. Sin embargo, las etapas de crisis económicas no otorgan al ejecutivo una total disposición sobre el decreto ley ni la opción de utilizarlo

---

<sup>33</sup> STC 68/2007, de 28 de marzo.

libremente. Es decir, el hecho de que exista una crisis económica grave no impide que se desarrollen otros productos normativos ni tampoco debería permitirse que los gobiernos las utilicen como subterfugio para el cumplimiento indiscreto de sus voluntades.

Hay que recordar que la capacidad de dictar decretos leyes es "una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes"<sup>34</sup>, y como excepción, se intenta impedir que se abuse de él con el propósito de sortear el procedimiento ordinario, para lo que el Tribunal Constitucional está legitimado, declarándolos inconstitucionales, en supuestos de uso abusivo o arbitrario<sup>35</sup>. Creemos firmemente en la democracia, y, a pesar de que el Gobierno tiene un programa que cumplir y las necesidades son imperiosas, también estimamos debe permitírsele a la oposición política desempeñar su papel en los procedimientos de tramitación de las leyes, dando así voz a los ciudadanos representados en ellos y a sus diferentes puntos de vista, piedra angular del pluralismo político, cosa que queda desdibujada mediante el uso excesivo de los decretos leyes.

Puesto que no es posible abordar un análisis completo de todos y cada uno de los decretos legislativos aprobados por el Ejecutivo en los últimos tiempos, dedicaremos la segunda parte de nuestro Trabajo Fin de Grado a examinar algunos de ellos para ver si se ajustan a las prescripciones teóricas que hemos ido analizando. Es decir, trataremos de verificar si, efectivamente, se da el presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad y si se cumplen los límites que impone el artículo 86 CE. Hemos decidido centrarnos en los tres decretos leyes que tal vez hayan suscitado mayor debate no sólo jurídico sino también social. Dada la importancia de los temas que tratan, nos parece oportuno analizar el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones y, por último, el Real Decreto Ley 28/2012, de 30 de

---

<sup>34</sup> STC 29/1982, F.J. 1º.

<sup>35</sup> STC 29/1982, F.J. 3º.

noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. Nos detendremos sobre todo en el primero de ellos, el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ya que durante el desarrollo de este trabajo el Tribunal Constitucional ha dictado el Auto 43/2014, de 12 de febrero de 2014, que inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3801-2013 planteada por el juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid contra el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

## **1.2. EL REAL DECRETO LEY 3/2012, DE 10 DE FEBRERO, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL**

Según se recoge en la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, el objetivo de esta norma es abordar una reforma completa y equilibrada a través de medidas incisivas y de aplicación inmediata con el objeto de establecer un marco claro que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales y que facilite la creación de puestos de trabajo, así como la estabilidad en el empleo que necesita nuestro país. En palabras del propio Ejecutivo el objetivo es la "flexiseguridad". Con esta finalidad, el decreto ley recoge un conjunto coherente de medidas que pretenden fomentar la empleabilidad de los trabajadores, reformando aspectos relativos a la intermediación laboral y a la formación profesional (capítulo I); fomentar la contratación indefinida y otras formas de trabajo, con especial hincapié en promover la contratación por PYMES y de jóvenes (capítulo II); incentivar la flexibilidad interna en la empresa como medida alternativa a la destrucción de empleo (capítulo III); y, finalmente, favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral, con medidas que afectan principalmente a la extinción de contratos de trabajo (capítulo IV).

La entrada en vigor de este decreto ley ha suscitado muchas dudas sobre su inconstitucionalidad. En opinión de un nutrido sector doctrinal, el decreto ley

3/2012, de 10 de febrero, introduce un cambio radical en el modelo constitucional de relaciones de trabajo<sup>36</sup>.

También esta norma ha generado cierta inquietud entre los jueces y magistrados que se han visto obligados a aplicarla para resolver los pleitos laborales que se han multiplicado a raíz de la crisis económica. Este ha sido el caso del Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid que planteó una cuestión de inconstitucionalidad sobre el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Cuestión que el Tribunal Constitucional inadmite a trámite mediante el Auto 43/2014, de 12 de febrero de 2014 y que analizaremos a continuación.

El juez del Juzgado de lo Social que planteó la cuestión de inconstitucionalidad creyó inexistente el presupuesto habilitante, es decir, la urgente y extraordinaria necesidad del decreto ley, así como la afectación (y vulneración) de derechos y libertades fundamentales del Título I de la Constitución. En primer lugar, considera infringidos el artículo 86.1 en relación con el 1.3 CE. Su motivo es que este decreto ley "se inscribe en una práctica gubernamental de abandono del carácter parlamentario de la forma política del Estado español que se define en el artículo 1.3 CE y que erige a las Cortes en el sujeto ordinario de la tarea legislativa". Alega, igualmente, la falta de presupuesto habilitante, con el argumento de que "no responde a una extraordinaria y urgente necesidad que justifique la adopción de disposiciones legislativas provisionales, como así lo acredita su pronta sustitución por la Ley 3/2012, de 6 de julio, y la nula incidencia en la realidad social en el período transcurrido entre ambas fechas" y la falta de conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y la concreta medida adoptada para subvertirla. Además, manifiesta que los argumentos expuestos en el preámbulo de la norma cuestionada resultan muy teóricos, ambiguos y abstractos y no se ofrecen los motivos reales y concretos sino que se

---

<sup>36</sup> Véase al respecto el manifiesto firmado por cincuenta y cuatro catedráticos de Derecho del Trabajo titulado "Por un trabajo decente y por unas libertades colectivas plenas". Disponible en línea: [<http://www.ugt.es/actualidad/2012/marzo/DTSSMarzo2012.pdf>].

recurre a las debilidades del mercado laboral español, la gravedad de la crisis o la reducción de la dualidad laboral.

Adelantamos ya que el Pleno del Tribunal Constitucional cree que sus opiniones son erróneas y que el juez bordea la estricta sujeción a razonamientos jurídicos para pasar a los ideológicos, mientras que un magistrado discrepante coincide con la apreciación de dicho juez.

En cuanto a la urgente y extraordinaria necesidad, el órgano judicial considera que no concurren los dos elementos que hemos analizado en la parte teórica de este trabajo, a saber, los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno y la conexión entre la situación y la medida adoptada para la misma.

Frente a estas alegaciones los magistrados del Tribunal Constitucional expresan, en primer lugar, que la existencia del presupuesto habilitante constituye un juicio político o de oportunidad, que corresponde tanto al Gobierno como al Congreso de los Diputados y no a este órgano<sup>37</sup>. En cuanto al control jurídico por parte del Tribunal Constitucional, ha de verificar la existencia de la extraordinaria y urgente necesidad y la conexión de sentido. Para valorar y crearse un juicio sobre la primera, han de prestar atención a todos los factores que determinaron al Gobierno a dictar este decreto ley. Al parecer del juzgador, en la exposición de motivos se ofrece una justificación general de la norma y una justificación específica de las medidas. Sobre la primera, la grave crisis económica que atraviesa el país y a la que esta exposición de motivos alude en reiteradas ocasiones, así como los magistrados en este auto, que se traslada a la situación del empleo, exige adoptar esta reforma laboral de manera inmediata: “la extraordinaria y urgente necesidad se justifica por la situación del mercado laboral español”. Igualmente, en el debate parlamentario posterior se volvió a aludir a esta situación para justificar el presupuesto habilitante. Por ello, el Tribunal Constitucional cree satisfecho el requisito de que el Gobierno haya explicado las razones de extraordinaria y urgente necesidad. Además, dice el Auto que el Gobierno no basa la justificación del decreto ley en fórmulas abstractas sino únicamente sobre datos relativos a la

---

<sup>37</sup> STC 29/1982; F.J. 3º.

situación de crisis económica y desempleo para acreditar la situación de excepcionalidad y gravedad que legitima la utilización de este tipo de norma para incorporar de manera inmediata las medidas laborales cuestionadas, que, se crean idóneas o eficaces o no, es una cuestión de política legislativa que no compete valorar al Tribunal Constitucional. Es reiterada jurisprudencia del Tribunal que la utilización del decreto ley es legítima en situaciones “en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta”<sup>38</sup>.

Sobre la conexión entre la situación de urgencia y la medida adoptada, el Auto expresa que la doctrina del Tribunal afirma un doble criterio: que por su contenido guarde relación con la situación que se trata de afrontar y que por su estructura modifiquen de manera instantánea la situación jurídica existente. Cree también el Pleno del Tribunal Constitucional que se cumplen ambas. La primera porque, dada la grave situación económica y la alta tasa de desempleo, las medidas que incorpora el decreto ley están orientadas a “reducir los costes del despido como medida necesaria para mejorar la eficiencia del mercado de trabajo”, con la creencia de que “la reducción del coste del despido puede favorecer la creación de empleo y la aminoración de la segmentación del mercado de trabajo” (cosa que entronca con otros precedentes normativos: reformas de 1994, 1997 y 2002). Se vuelve a expresar en este momento el hecho de que ésta es una cuestión de política legislativa que no tiene que incidir en el control jurídico que realiza el Tribunal Constitucional, ya que “este Tribunal no es juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes” y “el juicio que emite es exclusivamente de validez y no de oportunidad ni de eficiencia”. Por tanto, existe una conexión de sentido en cuanto al contenido y también en cuanto al segundo criterio, a su estructura, ya que al ser un decreto ley, sus disposiciones modifican de manera instantánea la situación jurídica existente. Por consiguiente, dado que no se aprecia arbitrariedad o abuso, y dentro del juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso, el Real Decreto Ley 3/2012 satisface las exigencias requeridas por la jurisprudencia constitucional en cuanto a su presupuesto habilitante.

---

<sup>38</sup> STC 29/1986, FF.JJ. 2º y 5º.

Acerca del incumplimiento de los límites materiales, en concreto el de no afectar a los derechos, deberes y libertades del Título I, el Tribunal Constitucional ha manifestado en multitud de ocasiones que no se puede interpretar este apartado del artículo 86 CE de forma amplia, ya que vaciaría la figura del decreto ley, llevando a su inutilidad absoluta. Por tanto, se circunscribe el límite a no afectar al contenido o elementos esenciales de los citados derechos<sup>39</sup>, y dado que este decreto ley no lo hace, es perfectamente válida la regulación que de ellos hace.

En el Auto se incluye el voto particular discrepante que formula el Magistrado VALDÉS DAL-RÉ. Según el Magistrado, la cuestión de inconstitucionalidad debió haber sido admitida y, además, nunca debió calificársela de “notoriamente infundada”, cosa que queda desmentida por la densidad argumental del Auto para fundamentar la inadmisión. Comienza el Magistrado discrepante a analizar las exigencias que tienen que concurrir para dictar un real decreto ley: estar justificado por razones de extraordinaria y urgente necesidad, no afectar a lo regulado en el Título I CE y someterse al Congreso de los Diputados para su debate y votación. Este magistrado opina que pueden no darse los dos primeros.

En lo referente al presupuesto habilitante, ésta no es una expresión vacía de significado, sino un requisito complejo, ya que ha de superar un doble canon: la identificación por el Gobierno de manera clara, explícita y razonada de la concurrencia de esa singular situación y la existencia de una conexión de sentido entre ese presupuesto y las medidas contenidas en la norma de urgencia. A su juicio, no se da ni la una ni la otra, ya que han de darse razones explicativas básicas e instrumentales, siendo las primeras generales y las segundas concretas en los bloques normativos. Opina que esta falta de concurrencia se vierte sobre los preceptos que se encargan de regular una concreta medida y que el Pleno ha elegido razones formales, consistentes en una “errada e interesada” elección de las razones que se califican como causas justificativas de los concretos preceptos legales sobre los que versa la eventual queja de lesión del artículo 86.1 CE. Basa todo el Auto del

---

<sup>39</sup> STC 3/1988, F.J. 7º.



que discrepa sus razones para observar la extraordinaria y urgente necesidad en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 3/2012, reproduciendo párrafos enteros del mismo, por lo que con estas explicaciones no cabe dar por satisfecho el requisito de explicar el presupuesto habilitante, ya que no se encuentra referencia alguna a las razones que demuestren la utilización del decreto ley en lugar del cauce legislativo ordinario. En resumen, opina el Magistrado VALDÉS DAL-RÉ que el Auto ha efectuado una selección de las razones instrumentales justificativas de la regulación con arreglo a unos criterios constitucionalmente inapropiados e inservibles para formular juicios de inconstitucionalidad en lo que se refiere al artículo 86.1 CE. Cree, en definitiva, que la lista de materias cuya extraordinaria y urgente necesidad se fundamenta es arbitraria y que no existe esta motivación respecto de un buen número de materias reguladas por el propio decreto ley.

Sobre el segundo requisito, el de conexión entre la situación y las medidas adoptadas por la norma, el magistrado afirma que ha sido inobservado, dada la extremada ambigüedad de todas las expresiones utilizadas, cosa que prohíbe la jurisprudencia constitucional: “utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, prácticamente de imposible control constitucional”. Aduce además que la doctrina del Tribunal Constitucional exige la concurrencia de imprevisibilidad, inusualidad, gravedad e inmediatez y que no se da la imprevisibilidad ni la inusualidad por el carácter cíclico de las economías modernas, de los datos de empleo (en descenso desde 2007) o incluso por declaraciones de ministros diciendo que el paro seguiría aumentando a pesar de las reformas de este decreto ley. Además, el legislador excepcional, al incluir que el decreto ley se dedica a “crear las condiciones necesarias para crear empleo”, declara tácitamente que las medidas adoptadas no pretenden torcer la tendencia negativa del empleo ni actuar sobre la realidad presente de la economía, sino operar de manera preventiva y de futuro. Acaba manifestando que “no existe ni traza ni rastro alguno de las notas de imprevisibilidad y perentoriedad; no hay ni extraordinaria necesidad ni urgente necesidad” porque las nuevas reglas jurídicas introducidas por el decreto ley carecen de inmediata normatividad, pues su vigencia se reenvía a fechas posteriores a la entrada en vigor de él.

En lo relativo a la afectación a los derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución, límites materiales de los decretos leyes, también opina que sí existe. Comienza explicando la necesidad de “afectar” en sentido estricto que lleva declarando la doctrina constitucional desde 1983, dejando al decreto ley un doble límite: se permiten las ordenaciones singulares, quedando proscritas las generales; y se consienten las regulaciones sobre los elementos accidentales o secundarios de los mencionados derechos, deberes y libertades, vedándose aquéllas otras que alteren sus elementos estructurales o sustanciales. Pues bien, el magistrado discrepante opina que sí altera este decreto ley el elemento estructural de un derecho, el del artículo 24.1 CE. Este decreto ley incorpora una nueva regulación de los salarios de tramitación, eliminándolos en los casos de despido improcedente. Esta institución ha tenido siempre valor estratégico, ya que se quería con ella una mayor igualdad procesal entre trabajador y empresario, es decir, cumplía una función de garantía del derecho a la tutela judicial efectiva de los trabajadores. Este decreto ley, mediante la eliminación de los salarios de tramitación, trunca esta igualdad procesal, por lo que se puede concluir que esta norma de urgencia ha afectado un elemento esencial y estructural del derecho a la tutela judicial efectiva, sobrepasando con ello el límite impuesto en el artículo 86.1 CE.

Termina expresando otra vez su desacuerdo, creyendo no sólo que la cuestión de inconstitucionalidad debería haber sido admitida a trámite, sino también haber sido estimada y haber declarado nulos la disposición transitoria quinta y el artículo 18.8 del Real Decreto Ley 3/2012 por violación del artículo 86.1 CE.

A nuestro parecer, lo cierto es que los argumentos esgrimidos por ambas partes pueden ser válidos. Es cierto que la existencia del presupuesto habilitante constituye un juicio político que en este caso el Congreso de los Diputados ha estimado correcto, refrendando así la visión del Ejecutivo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha de controlar la existencia del presupuesto habilitante para que el artículo 86.1 CE no quede vacío de significado y sin reflejo material. Sobre la extraordinaria y urgente necesidad, se observa que puede no ser tal, ya que el decreto ley no ha desplegado efectos y ha sido rápidamente tramitado como ley ordinaria mediante el procedimiento del artículo 86.3 CE, lo que puede indicar que el Ejecutivo pretendía evitar un debate que se antojaba arduo en Congreso y Senado.

En segundo lugar, las explicaciones en la exposición de motivos son meramente técnicas y ambiguas y no se detiene en dar razones explicativas de la verdadera existencia de la necesidad urgente.

En cuanto al requisito de conexión entre la situación y las medidas que el decreto ley adopta, queda patente en la propia exposición de motivos, ya que la norma trata de sentar las bases para crear empleo, no crear empleo de forma rápida. Por tanto, la necesaria conexión no es tal, ya que será necesaria la adopción de ulteriores medidas para alcanzar las consecuencias jurídicas que dice pretender el decreto ley. En lo referente a la afectación a los derechos fundamentales, el voto discrepante opina que afecta al artículo 24.2 CE. Creemos que puede tener razón, ya que mediante la supresión de los salarios de tramitación se instaura una desigualdad procesal trabajador-empresario que puede llegar a crear indefensión. Como conclusión nos gustaría mencionar que a pesar de que la cuestión de inconstitucionalidad fue inadmitida a trámite y que el Real Decreto Ley 3/2012 fue convalidado y transformado en ley, esto no debería sentar un precedente y permitir que futuros gobiernos pudieran legislar en materia laboral (una de las cuestiones políticas y sociales más importantes) mediante decreto ley, sino que admitiendo que estamos ante una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que haya sido éste y sólo éste el motivo por el que este asunto ha sido regulado por decreto ley y no por ley ordinaria, como en una situación normal correspondería.

## **1.2. EL REAL DECRETO LEY 16/2012, DE 20 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD**

Uno de los grandes logros del Estado del bienestar es precisamente la institución del Sistema Nacional de Salud. En estos términos se expresa la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. Su calidad, su vocación universal, la amplitud de sus prestaciones, su sustentación en el esquema progresivo de los impuestos y la solidaridad con los menos favorecidos, la han situado, en palabras del Gobierno, en la vanguardia sanitaria como un modelo de referencia mundial. Sin embargo, según el Ejecutivo adolece de graves defectos:

ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el territorio nacional, crecimiento desigual en las prestaciones del catálogo, falta de adecuación de algunas de ellas a la realidad socioeconómica y falta de rigor y énfasis en la eficiencia del sistema. Todo ello ha desembocado en una situación de grave dificultad económica. Ante este panorama, el Gobierno del Estado ha decidido adoptar una serie de medidas urgentes para garantizar su futuro y contribuir a evitar que este problema persista. Medidas que afectan no sólo al contenido material de las prestaciones, sino también a la titularidad del derecho a la protección de la salud y que modifican sustancial las características del Sistema Nacional de Salud.

La aprobación del Real Decreto Ley 16/2012, ha provocado que varias Comunidades Autónomas (Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña y Navarra) hayan interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra esta norma que han sido admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional. Ninguno de estos recursos ha sido todavía resuelto.

Algunas Comunidades Autónomas se negaron incluso a aplicar este decreto ley. Este el caso del País Vasco que ese mismo año aprobó el Decreto 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La norma autonómica establece la titularidad universal del derecho a la asistencia sanitaria, en contra de lo dispuesto por la norma estatal<sup>40</sup>, extendiendo las prestaciones sanitarias en el

---

<sup>40</sup> El Real Decreto Ley 16/2012 modifica el artículo 3 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 2005 e introduce un completo sistema para establecer quienes son asegurados o beneficiarios de la asistencia sanitaria. Nótese que ya no se habla de "titulares", sino de "asegurados" y "beneficiarios". El nuevo artículo 3 dice lo siguiente: «1. La asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se garantizará a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado. 2. A estos efectos, tendrán la condición de asegurado aquellas personas que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada a la de alta. b) Ostentar la condición de pensionista del sistema de la Seguridad Social. c) Ser receptor de cualquier otra prestación periódica de la Seguridad Social, incluidas la prestación y el subsidio por desempleo. d) Haber agotado la prestación o el subsidio por desempleo y encontrarse en situación de desempleo, no acreditando la condición de asegurado por cualquier otro título. 3. En aquellos casos en que no se cumpla ninguno de los supuestos anteriormente establecidos, las personas de nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza que residan en España y los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español, podrán ostentar la condición de asegurado siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente. 4. A los efectos de lo establecido en el presente artículo, tendrán la condición de beneficiarios de un asegurado, siempre

País Vasco a las persona que no sean ni asegurados ni beneficiarios del sistema de salud. El Gobierno estatal recurrió la norma vasca ante el Tribunal Constitucional alegando que esta regulación autonómica vulnera la competencia del Estado para establecer las bases en materia sanitaria (artículo 149.1.16 de la Constitución), al ampliar la norma autonómica el ámbito subjetivo del derecho a la salud. El Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso. Esto tuvo como consecuencia inmediata la suspensión de la aplicación del Decreto vasco 114/2012. Suspensión que finalizó el 12 de diciembre de 2012 con el Auto 239/2012 . En este Auto, el Tribunal Constitucional para decidir si mantiene o no la suspensión del Decreto 114/2012 pondera, por un lado, el interés general que se deriva del beneficio económico asociado al ahorro vinculado a las medidas adoptadas por el Estado al redefinir el ámbito de los beneficiarios del sistema público de salud, y por otro lado, el interés general de preservar el derecho a la salud consagrado en el artículo 43 de la CE. El Alto Tribunal establece que mantener la suspensión de la norma vasca supondría limitar el derecho al acceso a la salud para colectivos vulnerables por sus condiciones socioeconómicas y sociosanitarias y sostiene que el derecho a la salud y a la integridad física de las personas afectadas, así como “la conveniencia de evitar riesgos para la salud del conjunto de la sociedad”, son de gran importancia en el marco constitucional, y prevalecen ante la mera consideración de un eventual ahorro económico que no ha podido ser concretado (F.J. 5º).

También la doctrina se ha manifestado en contra del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. BELTRÁN AGUIRRE ha expresado sus dudas sobre la oportunidad y la validez de la norma, no sólo por limitar las competencias de las

---

que residan en España, el cónyuge o persona con análoga relación de afectividad, que deberá acreditar la inscripción oficial correspondiente, el ex cónyuge a cargo del asegurado, así como los descendientes y personas asimiladas a cargo del mismo que sean menores de 26 años o que tengan una discapacidad en grado igual o superior al 65%.<sup>5</sup> Aquellas personas que no tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo podrán obtener la prestación de asistencia sanitaria mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial.»

Comunidades Autónomas en materia sanitaria, sino también por no respetar los requisitos establecidos en el artículo 86 CE<sup>41</sup>. Recuerda el autor que ahora citamos que conforme a este precepto el decreto ley se justifica por razones de extraordinaria y urgente necesidad. Como ha señalado el Tribunal Constitucional esta no es 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<sup>42</sup>. Para BELTRÁN AGUIRRE, introducir en el actual modelo de sanidad pública cambios puntuales que de forma inmediata reduzcan el gasto sanitario puede considerarse urgente a efectos de contención del gasto público. Sin embargo, difícilmente puede calificarse de urgente un cambio estructural del modelo, como es la definición y determinación del alcance y contenido del derecho constitucional a la protección de la salud, que conlleva el asentamiento de un nuevo modelo de sistema sanitario público, cuyos efectos de cara a la sostenibilidad serán a medio plazo, nunca con la inmediatez que exige la extraordinaria urgencia.

Por otro lado, este decreto ley reformula en profundidad el derecho constitucional a la protección de la salud (artículo 43 CE), alterando sustancialmente el contenido que hasta ahora se le había reconocido. Esta manera de proceder del Gobierno del Estado vulnera el artículo 86.1 de la CE que prohíbe expresamente que mediante un decreto ley se pueda afectar a los derechos de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE. En el preámbulo de decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud se expone que la no afectación se relaja cuando se trata de un principio rector de la política social y económica, como sería el derecho a la protección de la salud y se citan para sustentar este argumento varias sentencias del Tribunal Constitucional<sup>43</sup>. Señala BELTRÁN AGUIRRE que estas sentencias no

---

<sup>41</sup> BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis "Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud. Análisis crítico en relación con los derechos ciudadanos y las competencias autonómicas", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, (2012), pág. 1 y ss.

<sup>42</sup> STC 68/2007, de 28 de marzo.

<sup>43</sup> SSTC 182/1997, de 28 de octubre y 245/2004, de 16 de diciembre.

hablan de "relajación, sino que en ellas el Tribunal Constitucional enuncia que ha de tenerse en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate, y, en este caso, el alcance no puede ser mayor. Habría que añadir que este decreto ley no sólo afecta al derecho a la protección de la salud, sino también a otros derechos tales como la igualdad de trato en la Ley sin discriminaciones injustificadas, a la protección de sus datos personales, e incluso a la integridad física, todos ellos incluidos en Título I de la CE y protegidos por el límite material que establece el artículo 86 CE.

### **1.3 EL REAL DECRETO LEY 28/2012, DE 30 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS DE CONSOLIDACIÓN Y GARANTÍA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La crisis económica ha afectado también al buque insignia del Estado del Bienestar: el sistema de Seguridad Social. El Gobierno justifica la aprobación del Real Decreto Ley 28/2012 con los siguientes argumentos. Desde hace años los diferentes Ejecutivos han ido adoptando un conjunto de medidas destinadas a asegurar la viabilidad económica de dicho sistema. Medidas que se orientan al cumplimiento de las recomendaciones adoptadas para España en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2012. La crisis está suponiendo un elevado déficit del sistema de la Seguridad Social, con las consiguientes tensiones de liquidez que se ven afectadas sobre todo en el mes diciembre, en el que han de abonarse dos mensualidades, ordinaria y extraordinaria, de pensiones de la Seguridad Social. La situación descrita determina la imperiosa necesidad de establecer, durante tres ejercicios presupuestarios (2012, 2013 y 2014) unas condiciones excepcionales para la disposición del Fondo. Por todo ello, para el Gobierno queda plenamente justificada la extraordinaria y urgente necesidad de la situación que legitima la adopción de este real decreto ley por el que se fija un nuevo límite en la disposición de activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y se autoriza durante hasta 2014 la disposición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a medida que surjan las necesidades, hasta un importe máximo equivalente

al déficit presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

Contra esta norma el 26 de febrero de 2013, se presenta un recurso de inconstitucionalidad firmado por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario de IU; ICV-EUIA; CHA: La Izquierda Plural; el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV); el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) y el Grupo Parlamentario Unión, Progreso y Democracia. Más concretamente se impugna el artículo 2.1 del decreto ley 28/2012 que fue convalidado por el Congreso de los Diputados el día 13 de diciembre de 2012.

Lo cierto es que los recurrentes no impugnan el decreto ley por su inadecuación al artículo 86 CE, pero hemos creído interesante elaborar un resumen de éste dada la polémica que suscitó este decreto ley en concreto y por las materias de que trata, referidas al sistema público de Seguridad Social. Además, no deja de ser un recurso a un decreto ley, donde podemos observar la impugnación de una norma de este tipo ante el Tribunal Constitucional y cómo se lleva ésta a cabo, algo que también es objeto de estudio en este trabajo.

El artículo recurrido señala lo siguiente:

«Artículo segundo. Actualización y revalorización de pensiones.

Uno. Se deja sin efecto para el ejercicio 2012 la actualización de las pensiones en los términos previstos en el apartado 1.2 del artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril.»

Los recurrentes refieren su impugnación al sistema público de Seguridad Social establecido en el artículo 41 CE que garantiza la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, conectándolo con el artículo 50, que establece como mandato (por supuesto constitucional) al legislador la actualización anual para la suficiencia económica de los pensionistas. Es cierto que ésta última es una premisa de configuración legal; sin embargo, tampoco se puede convertir en mero desiderata político o vaciar de contenido jurídico los preceptos constitucionales relativos al sistema público de Seguridad Social, ya que este artículo 50 establece un claro mandato: las pensiones deben ser periódicamente



actualizadas. Sobre la materialización en la práctica de este mandato constitucional del artículo 50 CE que desarrolla un derecho del artículo 41 CE, el artículo 48 Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS) contempla tres reglas que los recurrentes resumen del modo siguiente:

1- A principios de cada año presupuestario se debe efectuar un incremento de las pensiones contributivas, cuya cuantía vendrá ponderada y vinculada a la previsión de incremento de la inflación que se prevea por el poder público se va a producir a lo largo de dicho ejercicio económico.

2- Una vez concluido dicho ejercicio presupuestario, si al final de noviembre, y por comparación con el final de noviembre del año precedente, la inflación efectivamente producida resulta superior a la previsión de la misma contemplada inicialmente para dar cumplimiento a la regla precedente, se reconoce un derecho de los perceptores de pensiones contributivas que experimentaron el incremento precedente a recibir un abono de pago único a lo largo del primer trimestre del año sucesivo, cuya cuantía consistirá precisamente en la diferencia entre la inflación prevista y la efectivamente producida.

3- A los efectos de la determinación de la pensión del año sucesivo, la cantidad diferencial en que consista el abono único de la regla anterior, se incorporará a la cuantía de la pensión del correspondiente beneficiario de la prestación pública, de modo que se producirá un efecto de consolidación de la diferencia mencionada.

Esto quiere decir que a principios de cada año presupuestario (2012 en este caso) se deben aumentar proporcionalmente las pensiones el tanto por ciento que se prevea vaya a aumentar la inflación en dicho año (2012). Es por tanto una previsión a futuro. En caso de que a finales de este año o principios del siguiente (2013), cuando se sepa la inflación efectiva o real, ésta haya sido superior a la prevista, los pensionistas deberán recibir en un pago único la diferencia entre la prevista y la efectiva. En el caso ante el que estamos, se previó una inflación del 1% para 2012, por lo que las pensiones aumentaron en ese 1%. Sin embargo, ya en 2013, se calculó (por el Instituto Nacional de Estadística) que la inflación efectiva fue del 2,9% en

lugar del 1% previsto. Por lo tanto, los pensionistas tendrían derecho a esa diferencia del 1,9% entre prevista (aumento que percibieron) y efectiva (lo que realmente aumentó el IPC en 2012), que debería ser abonada a lo largo del primer trimestre de 2013.

Lo que pretende el Gobierno, a través del Real decreto ley 28/2012, expresado en su artículo 2.1, y en lo que se basan los recurrentes para pedir su inconstitucionalidad, es no atender a esa obligación del pago (en 2013) de la diferencia entre la prevista y la efectiva.

Se pide por consiguiente la inconstitucionalidad del artículo 2.1, o lo que es lo mismo, la inconstitucionalidad de eliminar la obligación de hacer el pago único a los pensionistas en el momento en que se ha conocido que la inflación efectiva ha sido superior a la prevista. Pago, recordemos, al que obliga el artículo 48 LGSS, vía el artículo 50 CE, que hace referencia al artículo 41 CE. Lo que se pretende con este recurso de inconstitucionalidad es anular el precepto por inconstitucional con base en que es: (i) retroactivo, (ii) afecta a derechos individuales y (iii) que existe una plena adquisición del derecho subjetivo.

(i) La Constitución prohíbe, en su artículo 9.3, la retroactividad de las normas, es decir, la proyección de sus efectos hacia el pasado. En cambio, no se impide la eficacia inmediata de la norma hacia el futuro a partir de su entrada en vigor. La STC 112/2006 lo establece con las siguientes palabras: “la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores”. El supuesto que contempla el artículo 2.1 del RDL 28/2012 es éste, ya que se pretende, mediante una norma nueva, eliminar una obligación que ya se ha cumplido y que incide en los efectos jurídicos ya producidos en una situación anterior. Según la clasificación de Federico de Castro, éste sería un supuesto de retroactividad auténtica (que es la que se prohíbe constitucionalmente), cuyo significado sería: “disposiciones legales que con posterioridad pretenden anular efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley y ya consumadas”.

Lo que el pensionista deja de recibir con esta previsión legal son cantidades que le corresponden por un periodo pasado (todo 2012) y no uno futuro (2013). En

cambio, el caso que establece el apartado 2º del mismo artículo 2 del DL 28/2012, es no dar cumplimiento al incremento futuro de las pensiones (“congelarlas” o no actualizarlas conforme al IPC para el ejercicio de 2013), lo cual sería una retroactividad de grado mínimo, ya que es hacia el futuro, no como la prevista en el apartado 1º.

Los recurrentes también se basan en otra disposición, como es la adoptada en el Real Decreto Ley 8/2010. En éste, lo que se estableció tendría impacto sobre el ejercicio futuro (como en el apartado 2º del artículo), mientras que del apartado 1º repercutiría en el ejercicio de 2012, es decir, sobre el pasado.

(ii) Las retroactividades prohibidas constitucionalmente por el artículo 9.3 CE no son todas, sino aquellas “restrictivas de derechos individuales”. Esto es precisamente lo que supone la retroactividad del artículo 2.1 del RDL 28/2012, ya que elimina para el pasado un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico para personas, que aunque muchas, son perfectamente identificables. Además, no sólo elimina algo derivado de la ley ordinaria (el artículo 48 LGSS al que estamos haciendo referencia) sino también lo derivado del artículo 50 CE, derecho constitucional amparado por la garantía de irretroactividad constitucional. Los recurrentes afirman que es una irretroactividad restrictiva de derechos individuales porque los beneficiados, en este caso los pensionistas, ven mermado su derecho *anterior* a percibir esa diferencia entre la inflación prevista y la efectiva durante el periodo de 2012.

(iii) Además, la jurisprudencia constitucional exige que la retroactividad que puede ser impugnada no ha de incidir solamente sobre expectativas de derecho, sino sobre derechos plenamente adquiridos, que sean ya patrimonio de las personas perjudicadas. Es decir, que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, no a expectativas o derechos condicionados o futuros (STC 99/1987).

Con el pago único a que obliga el artículo 48 LGSS para compensar la inflación prevista con la posterior inflación efectiva, que es lo que el artículo 2.1 del RDL 28/2012 sustrae, se abona una parte de meses vencidos que se ha ido retrasando en el pago hasta la constatación matemática de cuál ha sido el incremento real y

efectivo del IPC. Es decir, ese pago único de esas cantidades se adeuda por periodos de tiempo ya transcurridos (todo 2012). Aquí añaden los recurrentes que cuando el legislador (precisamente parte de los recurrentes) en los últimos años ha suspendido o eliminado el abono de una gratificación extraordinaria (paga extra) no lo ha hecho respecto de la que iba a abonarse inmediatamente tras la aprobación de la medida y por la que ya venían tributando y añadiendo a su patrimonio jurídico, que sería retroactividad máxima, a pasado, sino de la que comenzaría a obtenerse a partir de la entrada en vigor de la norma de reforma (retroactividad mínima, a futuro).

Queda añadir que cuando la Ley de presupuestos incorpora el abono del pago único carece de margen de valoración política, ya que todos los elementos determinantes del pago se encuentran ya perfectamente determinados. Por tanto, es una obligación claramente establecida y determinada por el artículo 48 LGSS que recoge el mandato constitucional del artículo 50 de lo que es (o debería ser) un pago automático.

En una segunda parte del recurso, los recurrentes piden la inconstitucionalidad también de ese artículo 2.1 por vulneración del artículo 33.3 CE, porque opinan que el RDL 28/2012 es una norma de contenido expropiatorio, ya que el hecho de no pagarles la diferencia de la inflación a que tienen derecho se equipara a quitársela o a expropiárselo. De creer que es así, el Gobierno lo estaría haciendo sin respetar la exigencia de “compensación por la correspondiente indemnización” del citado artículo a que tienen derecho los titulares del bien o derecho expropiado.

Por todo lo expuesto, se pide la inconstitucionalidad y consecuente nulidad del artículo 2.2 y el abono de las cantidades dejadas de percibir por aplicación de la norma recurrida.

## **-CONCLUSIONES-**

Las crisis económicas siempre tienen su reflejo en el sistema de fuentes, donde se observa un incremento notable de la actividad normativa impulsada por los Ejecutivos<sup>44</sup>. Precisamente, en la que nos encontramos ahora inmersos, "el Gobierno ha asumido todo el protagonismo en la producción normativa, mientras que el titular originario de la función legislativa, las Cortes Generales, pasa a un segundo plano (...) perdiendo el monopolio que posee en el ejercicio de la función legislativa"<sup>45</sup>. A nuestro parecer, aparte de que haya un control de legitimidad por el Congreso de los Diputados o por el Tribunal Constitucional, el abuso de la legislación por decreto ley es siempre un déficit democrático, e incluso puede generar riesgos para el adecuado funcionamiento del sistema constitucional<sup>46</sup>. Por ello, creemos que han de cuestionarse los motivos que llevan a los Ejecutivos a decantarse por el decreto ley frente a la alternativa del proyecto de ley, como pueden ser la celeridad, el evitar el trámite parlamentario del *iter legis*, así como eludir el control político de la oposición en las Cámaras. Sin embargo, creemos que la propuesta alternativa de utilización de los procedimientos legislativos abreviados podría permitir igualmente la actuación urgente del legislador mediante estas técnicas procedimentales de aceleración de los actos parlamentarios que conforman el *iter legis*.

Esas técnicas a las que nos referimos son la delegación de la competencia legislativa a favor de las Comisiones, que conlleva la supresión de la intervención del Pleno y todos los actos parlamentarios de examen, debate, enmienda y aprobación de la iniciativa se producen en Comisiones; el método de lectura única, donde se suprime el paso por la Comisión, celebrándose todos los trámites en el Pleno para examinarlos y votarlos de forma única; y el procedimiento de urgencia, que actúa sobre tiempos y plazos, son fórmulas que permiten adoptar medidas

---

<sup>44</sup> GÓMEZ LUGO, Yolanda, (2013) "Decreto Ley versus Ley parlamentaria: notas sobre el uso de la legislación de urgencia", *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, (2013), pág. 103.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pág. 103.

<sup>46</sup> CARRILLO, Marc, "STOP al abuso del decreto ley", *Diario del Derecho* (Iustel) 23-04-2007.

normativas de forma inmediata, igual que hace el decreto ley, pero que a su vez garantizan en mayor medida el principio democrático de la producción normativa.

Por nuestra parte, ya que toda crítica ha de ser constructiva, proponemos la utilización del procedimiento de urgencia<sup>47</sup> como una solución al uso abusivo del decreto ley, ya que éste no actúa sobre los trámites del *iter legis*, sino sobre los plazos y tiempos generales para el procedimiento común que sirve de base, reduciéndolos a la mitad en el caso del Congreso y limitándolos a veinte días naturales en el Senado, pero manteniendo todas las fases. Así, los plazos para la Cámara Alta serían: cuatro días para la presentación de enmiendas; también cuatro para emitir el informe la Ponencia; a los tres días se reuniría la Comisión para emitir su dictamen en dos; y ya en el Pleno, aunque se rige por las normas del procedimiento legislativo ordinario, la Mesa podría modificar su duración, e igualmente los plazos, cuando así lo aconsejen las circunstancias. Según el artículo 93.1 RCD, en el Congreso será la Mesa la que inste este trámite, pero siempre a instancia de parte, que será del Gobierno, dos Grupos parlamentarios o un quinto de los diputados. En el Senado, conforme al artículo 133.2 RS, también correspondería a la Mesa, a instancia de un Grupo o 25 senadores pero además se permite que lo haga de oficio.

Al igual que en el decreto ley, la declaración de urgencia es "un acto de naturaleza política que impulsa la activación de la especialidad y cuya adopción corresponde a los sujetos legitimados por las fuentes parlamentarias", es decir, Gobierno, Congreso de los Diputados y Mesa de la Cámara, que "deciden cuándo concurre la misma conforme a criterios de mera oportunidad política"<sup>48</sup>. Tenemos aquí el mismo problema que en los decretos leyes en cuanto al señalamiento de la urgencia, pero este procedimiento, en contra del decreto ley, sí mantiene todos los trámites del ordinario, permitiendo un mayor debate. Queda claro que, de igual manera, "sólo puede acordarse ante circunstancias que requieren de cierta celeridad

---

<sup>47</sup> Previsto en los artículos 90.3 y 86.3 CE, el Capítulo VI del Título IV del Reglamento del Congreso, "De la declaración de urgencia" y el Capítulo II del Título IV, "De los procedimientos legislativos especiales" del Reglamento del Senado.

<sup>48</sup> GÓMEZ LUGO, Yolanda, "La urgencia en el *iter legis*: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno", Revista de Derecho Político, núm. 71-72,(2008), pág. 719.

en su resolución legislativa" y "cuando se requiere la adopción de medidas normativas de forma inmediata por parte del Parlamento por excepcionales circunstancias políticas"<sup>49</sup>.

Este cauce, igual que el decreto ley, permite al Ejecutivo intervenir en la función legislativa para "acelerar o abreviar la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley para su función de dirección política (artículo 97 CE)"<sup>50</sup>. Sin embargo, además de las ventajas de carácter democrático y pluralista que tiene, al colaborar con el Legislativo y no ser una aprobación unilateral, también las tiene para el Gobierno, ya que no existen límites materiales, como sí los hay en los decretos leyes, en virtud del artículo 86.1 *in fine*. También debemos señalar que su uso puede ser simultáneo al de otros procedimientos, como el de delegación de competencia legislativa en Comisión por parte de las Cámaras o el de lectura única.

Por tanto, y en cuanto el decreto ley es una norma aprobada de forma unilateral por el Gobierno, mientras que el procedimiento de urgencia sí posibilita en mayor medida la presencia de los principios de publicidad, contradicción, pluralismo político y libre debate en la aprobación de normas, sin renunciar a la urgencia y a la adopción inmediata de las medidas en cuestión, sería más conveniente la utilización de éste, siempre de manera prudente y equilibrada entre el obvio mayor poder del Ejecutivo y la mayoría parlamentaria que lo apoya y los derechos de las minorías a participar en la elaboración de las leyes, para así salvaguardar los principios democráticos y de pluralismo político que deben impregnar toda nuestra legislación.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, pág. 720.

<sup>50</sup> STC 234/2000, F.J. 12°.

## **-BIBLIOGRAFÍA-**

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio, "Teoría y práctica del decreto ley en el ordenamiento español", *Revista de Administración Pública*, núm. 106, (1985), págs. 97-170.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, *Fuentes del derecho*, Tecnos, 1991.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis "Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud. Análisis crítico en relación con los derechos ciudadanos y las competencias autonómicas", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3 (2012), págs. 191-207.
- CARRILLO, Marc, (2007) "STOP al abuso del decreto ley", *Diario del Derecho* (Iustel) 23-04-2007
- FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, "El decreto-ley", en *Bases del conocimiento jurídico* <http://www.iustel.com> consultado por última vez el 15 de mayo de 2014.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda, "Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia", *Eunomia, Revista en cultura de la legalidad*, núm. 4, (2013), págs. 102-117.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda, "La urgencia en el iter legis: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno", *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72,(2008), págs. 703-733
- IGLESIA CHAMORRO, A., "La convalidación parlamentaria del decreto ley en España", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 434, (1998) , págs. 7-61
- OTTO Y PARDO, Ignacio de *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ed. Ariel, 1987.
- PÉREZ ROYO, *Francisco Javier Las fuentes del Derecho*, Tecnos (5 ed.), 2007
- RUBIO LLORENTE, Francisco "La Constitución como fuente del Derecho", en VV.AA., *La Constitución española y el sistema de fuentes*, Vol I, Madrid: IEF, 1979.
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier *Los decretos leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1979.
- SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, Agustín., "La cláusula 'extraordinaria y urgente necesidad' del decreto ley en la jurisprudencia constitucional española", *Revista de estudios políticos (Nueva época)*, núm. 68, abril-junio, (1990) págs. 251 a 281.
- MELLADO, Pilar; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, *El sistema de fuentes en el ordenamiento español*, Madrid: Ramón Areces, 2010.
- SANTAOLAYA MACHETTI, Pablo. "Veinticinco años de fuentes del Derecho: el decreto ley", *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, (2003-2004) , págs. 385-400.



**-ANEXO-**

**2014**

- Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas. (BOE, núm. 22, de 25 de enero de 2014).
- Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica. (BOE, núm. 46, de 22 de febrero de 2014).
- Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. (BOE, núm. 52, de 01 de marzo de 2014).
- Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial (BOE, núm. 58, de 08 de marzo de 2014).
- Real Decreto-ley 5/2014, de 4 de abril, por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal y la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOE, núm. 83, de 05 de abril de 2014).
- Real Decreto-ley 6/2014, de 11 de abril, por el que se regula el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada "Aznalcóllar". (BOE, núm. 92, de 16 de abril de 2014).

**2013**

- Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. (BOE, núm. 23, de 26 de enero de 2013).
- Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero. (BOE, núm. 29, de 02 de febrero de 2013).
- Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita. (BOE, núm. 47, de 23 de febrero de 2013).
- Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. (BOE, núm. 47, de 23 de febrero de 2013).
- Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. (BOE, núm. 65, de 16 de marzo de 2013).

- Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero. (BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2013).
- Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación. (BOE, núm. 155, de 29 de junio de 2013).
- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. (BOE, núm. 155, de 29 de junio de 2013).
- Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. (BOE, núm. 167, de 13 de julio de 2013).
- Real Decreto-ley 10/2013, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de crédito para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal. (BOE, núm. 179, de 27 de julio de 2013).
- Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. (BOE, núm. 185, de 03 de agosto de 2013).
- Real Decreto-ley 12/2013, de 18 de octubre, por el que se conceden suplementos de crédito por importe de 70.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Economía y Competitividad para atender necesidades de financiación de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas. (BOE, núm. 251, de 19 de octubre de 2013).
- Real Decreto-ley 13/2013, de 25 de octubre, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe total de 17.421.238.125 de euros, para la concesión de un préstamo al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, para financiar al Servicio Público de Empleo Estatal la aportación al IV Plan Integral de Empleo en Canarias, para dotar la participación de España en la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización y para la cuarta convocatoria de ayudas al Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE 4). (BOE, núm. 257, de 26 de octubre de 2013).
- Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. (BOE, núm. 287, de 30 de noviembre de 2013).
- Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico. (BOE, núm. 299, de 14 de diciembre de 2013).
- Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. (BOE, núm. 305, de 21 de diciembre de 2013).

- Real Decreto-ley 17/2013, de 27 de diciembre, por el que se determina el precio de la energía eléctrica en los contratos sujetos al precio voluntario para el pequeño consumidor en el primer trimestre de 2014. (BOE, núm. 311, de 28 de diciembre de 2013).

## **2012**

- Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos (BOE, núm. 24, de 28 de enero de 2012).
- Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. (BOE, núm. 30, de 04 de febrero de 2012).
- Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. (BOE, núm. 36, de 11 de febrero de 2012).
- Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. (BOE, núm. 48, de 25 de febrero de 2012).
- Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. (BOE, núm. 56, de 06 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. (BOE, núm. 60, de 10 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. (BOE, núm. 60, de 10 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 8/2012, de 16 de marzo, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio. (BOE, núm. 66, de 17 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 9/2012, de 16 de marzo, de simplificación de las obligaciones de información y documentación de fusiones y escisiones de sociedades de capital. (BOE, núm. 66, de 17 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión. (BOE, núm. 72, de 24 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 11/2012, de 30 de marzo, de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca. (BOE, núm. 78, de 31 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. (BOE, núm. 78, de 31 de marzo de 2012).

- Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista. (BOE, núm. 78, de 31 de marzo de 2012).
- Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. (BOE, núm. 96, de 21 de abril de 2012).
- Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio. (BOE, núm. 96, de 21 de abril de 2012).
- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. (BOE, núm. 98, de 24 de abril de 2012).
- Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. (BOE, núm. 108, de 05 de mayo de 2012).
- Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (BOE, núm. 114, de 12 de mayo de 2012).
- Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. (BOE, núm. 126, de 26 de mayo de 2012).
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE, núm. 168, de 14 de julio de 2012).
- Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero (BOE, núm. 168, de 14 de julio de 2012).
- Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios (BOE, núm. 174, de 23 de julio de 2012).
- Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. (BOE, núm. 204, de 25 de agosto de 2012).
- Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. (BOE, núm. 210, de 31 de agosto de 2012).
- Real Decreto-ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas. (BOE, núm. 217, de 08 de septiembre de 2012).
- Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre, por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago

de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas. (BOE, núm. 217, de 08 de septiembre de 2012).

- Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. (BOE, núm. 276, de 16 de noviembre de 2012).
- Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. (BOE, núm. 289, de 01 de diciembre de 2012).
- Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social (BOE, núm. 314, de 31 de diciembre de 2012).