

DECRETO-LEY
Y CRISIS ECONÓMICA.
O CUANDO LA NECESIDAD
(POLÍTICA) NO HACE
VIRTUD (CONSTITUCIONAL)

ANA **CARMONA CONTRERAS**



Decreto-ley y crisis económica.
O cuando la necesidad (política) no hace virtud (constitucional)

Decree-Law and Economic Crisis:
When (Political) Necessity Doesn't Amount to (Constitutional) Virtue

ANA CARMONA CONTRERAS

Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla (España)
Email: anacarmona@us.es

ABSTRACT

El presente trabajo analiza la virtualidad operativa del decreto-ley para la gestión de la gravísima crisis económica que ha afectado a España durante los años 2008 a 2015. En tanto que instrumento legislativo a disposición del Gobierno llamado a activarse en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, los decretos-leyes han ocupado un lugar prácticamente exclusivo en la definición/activación de las medidas anticrisis y han terminado por desplazar a la ley parlamentaria a un terreno decididamente secundario. La actitud permisiva del Tribunal Constitucional a la hora de controlar la concurrencia de la urgente necesidad, genéricamente identificada con coyunturas económicas problemáticas, ha resultado determinante para avalar el uso recurrente del decreto-ley. Adicionalmente, la deficiente regulación del trámite de convalidación de las normas gubernamentales de urgencia al impedir un adecuado desarrollo de la función de control político que corresponde a las minorías en sede parlamentaria, ha generado un contexto de creciente marginación de la función de control político del Ejecutivo que daña la calidad democrática del sistema político en su conjunto.

This study analyses the operative capacity of the Decree-Law as a tool for managing the severe economic crisis that had affected Spain from 2008 through 2015. The Decree-Law is defined as a special legislative instrument that can be employed by the Government in situations of extraordinary and urgent need. Thus, it has been used extensively to articulate the Government's response to the economic crisis, eventually relegating Parliamentary Laws to a plainly secondary role. The Constitutional Court has approved the recurrent use of the Decree-Law by adopting a permissive stance, generically identifying the mandatory precondition of urgent need with unfavourable economic context. Also, the procedures for parliamentary validation of such emergency decrees are inappropriate, as they deny the opposition any effective political control of the Executive's measures. The increasing marginality of political control on the Parliament's part negatively affects the democratic quality of the entire political system.

KEYWORDS

Decreto-ley, emergencia, urgente necesidad, crisis económica, control parlamentario, calidad democrática

Decree-Law, emergency, urgent need, economic crisis, parliamentary control, democratic quality

Decreto-ley y crisis económica. O cuando la necesidad (política) no hace virtud (constitucional)

ANA CARMONA CONTRERAS

1. España ante la encrucijada de la emergencia económica – 2. Sucinta aproximación analítica a la figura del decreto-ley en la Constitución de 1978 – 3. La renovada comprensión de la extraordinaria y urgente necesidad en el Estado contemporáneo: La contribución de la jurisprudencia constitucional – 4. La respuesta normativa ante la crisis: El masivo recurso al decreto-ley – 5. El entendimiento jurisprudencial de la extraordinaria y urgente necesidad en tiempos de crisis o la insostenible levedad del control – 6. Reflexiones finales: sombrío paisaje constitucional para después de la crisis.

1. España ante la encrucijada de la emergencia económica

Los gobiernos que en España se han sucedido en el poder desde 2008 hasta 2015¹ han tenido que enfrentarse a unas circunstancias económicas y financieras extraordinariamente difíciles que carecen de parangón en nuestra reciente experiencia histórica². Para la gestión de tan delicada coyuntura han contado con un exiguo margen de decisión, puesto que han debido acomodar sus líneas de actuación a las pautas establecidas en la hoja de ruta definida por circuitos de poder externo y de forma especialmente destacada, por la Unión Europea³. Ante la volatilidad del contexto económico y los constantes cambios experimentados en su rumbo, en el seno de la Unión Monetaria vigente en la zona Euro se ha afianzado paulatinamente una voluntad rectora que se ha concretado en la aprobación de

¹ Nos referimos a la IX legislatura, 2008/2011, que contó con un Gobierno socialista presidido por J.L. Rodríguez Zapatero y a la X legislatura, 2011/2015, en la que encontramos un Ejecutivo conservador presidido por M. Rajoy. No entraremos a considerar la efímera XI legislatura, entre diciembre 2015 y mayo de 2016, en la que ante la imposibilidad de crear un nuevo Ejecutivo, hubo que convocar nuevas elecciones transcurrido el plazo constitucionalmente previsto de dos meses desde la primera votación de investidura (artículo 99.5 CE). La XII legislatura, iniciada en julio de 2016 y todavía en curso, cuenta con un gobierno nuevamente presidido por M. Rajoy.

² ORTEGA, PEÑALOSA 2012, 21 inciden en este punto, recordando que la recesión española iniciada en 2008 fue más intensa que las registradas a mediados de los años setenta y a principios de los noventa: tanto por lo que se refiere a la caída del PIB (apenas descendió en la primera y no supera los dos puntos en esta última, mientras que la actual se alcanzan los cinco puntos) como desde la perspectiva de la destrucción de empleo (el doble de lo observado en las anteriores): 15 trimestres disminuyendo, con una pérdida acumulada en torno al 10% de los puestos de trabajo existentes a comienzos de 2008.

³ CALVANO 2013, 12, deduce de esta situación un efecto de «heterodeterminación de contenidos».

relevantes medidas y actuaciones en materia económica⁴ que han pivotado sobre la esfera de la estabilidad presupuestaria⁵, el control del gasto y la reducción del déficit públicos. Especial referencia merece a este respecto el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ratificado el 3 de octubre de 2012⁶), en el que se recogen una serie de instrumentos financieros orientados a «la salvaguarda de la estabilidad de la zona euro en su conjunto y de sus Estados miembros». Por su parte, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el denominado *Fiscal Compact* suscrito el 2 de marzo de 2012 por los entonces 27 Estados Miembros de la Unión), se afirma como otra destacada contribución al proceso de construcción de un espacio económico integrado dotado de capital importancia⁷ y cuyos efectos en las esferas constitucionales internas han sido innegables. Un elocuente ejemplo en este sentido ofrece la pionera reforma del artículo 135 de la Constitución Española (CE) acaecida en el verano de 2011 que, anticipándose a la aprobación de dicho Tratado asume plenamente su contenido e incorpora en su texto el principio europeo de la estabilidad presupuestaria⁸. Como efecto inducido se constata un intenso e ineludible fenómeno de penetración del derecho europeo en «el marco jurídico interno en el que se desenvuelve la intervención pública de la economía» que va a generar un «progresivo, o a veces incluso brusco desplazamiento del marco constitucional interno por el nuevo marco comunitario europeo»⁹. Y es que no puede obviarse que en el actual contexto de globalización la lógica rectora de la economía (sic. los mercados) ha desbordado ampliamente el margen de actuación disponible para los Estados singularmente considerados, poniendo en evidencia su incapacidad para dar respuestas individuales a la situación de crisis financiera y económica a la que han tenido que enfrentarse en la última década.

Volviendo al caso específico de España, en una coyuntura doméstica caracterizada por una intensa desregulación del sistema financiero y la existencia

⁴ En 2008, el Consejo Europeo celebrado el 11 y 12 de diciembre, aprobó el Plan Europeo para la recuperación económica, estableciendo el marco de referencia para articular una acción coordinada de los Estados miembros ante la crisis.

⁵ A lo largo de 2011 se aprueban tres normas que confieren mayores poderes a las instituciones europeas. Así, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros; el Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; y el Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos.

⁶ Una primera versión de dicho Tratado se aprueba en julio de 2011. Sin embargo, este texto inicial será sometido a revisión, en aras de dotarlo de un mayor grado de eficacia.

⁷ AZPITARTE SÁNCHEZ 2013, 160 afirma que con esta norma se traza «la hoja de ruta hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria».

⁸ Un análisis del contexto y las consecuencias anudadas a dicha reforma se encuentran en CARMONA CONTRERAS 2015, 235 ss.

⁹ ALBERTÍ ROVIRA 2012, 93 ss.

de una espectacular burbuja inmobiliaria (originada por la existencia de créditos excesivamente baratos), con un mercado de trabajo claramente desajustado¹⁰ y unos índices de competitividad empresarial muy insatisfactorios, las turbulencias de la economía mundial se proyectaron con una inusitada intensidad sobre nuestro sistema, dejando al descubierto su extraordinaria vulnerabilidad¹¹. Al pinchazo de la burbuja inmobiliaria vino a sumarse un dramático efecto de destrucción ininterrumpida de puestos de trabajo¹², así como una situación imparable crecimiento del déficit¹³. En tal contexto de excepcionalidad resultó inevitable (y fue solo cuestión de tiempo) que, desde las instancias europeas, se encendieran inquietantes luces de alarma. Una primera manifestación vino de la mano de la Comisión que, en abril de 2009, activó el procedimiento sancionador por Déficit Excesivo contra España¹⁴. La constatación de un panorama interno que, lejos de dar señales de recuperación, mostraba claros signos de un ulterior e ininterrumpido agravamiento condujo a principios de 2012 (14 de febrero) a que la Comisión aprobara en relación a España el Informe del mecanismo de alerta, previsto en el Reglamento 1176/2011 relativo a la corrección y prevención de desequilibrios macroeconómicos¹⁵. El siguiente hito en esta espiral negativa se produjo poco tiempo después (mayo 2012) cuando el Gobierno español ante la catastrófica situación de Bankia (la cuarta institución bancaria del país) se vio forzado a nacionalizarla. Tal operación provocó la petición de ayuda financiera a

¹⁰ ORTEGA, PEÑALOSA 2012, 32, aluden a la existencia de un «comportamiento salarial muy expansivo en los años de mayor descenso de la actividad (2008-2009)» debido a las características institucionales del mercado de trabajo, que muestra una «excesiva diferencia en el grado de protección entre contratos indefinidos y temporales», así como una «escasa capacidad de adaptación del sistema de negociación colectiva a la coyuntura económica, la situación de las empresas y los avances de la productividad».

¹¹ ORTEGA, PEÑALOSA 2012, 9, recuerdan que «el déficit de la economía española en 2007, alcanzó cotas excesivas, cercanas al 10% del PIB». Asimismo, que «la demanda nacional había llegado a representar casi el 107% del PIB», de tal manera que «la corrección urgente de este desequilibrio pasaba por la activación inmediata del canal de ajuste que pasa por la competitividad».

¹² Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) (disponibles en <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm#30ml>) la destrucción de puestos de trabajo en España creció de forma exponencial entre 2008 y 2013, arrojando los siguientes porcentajes: 13'91% en 2008; 18'93%, en 2009; 20'33% en 2010; 22'85% en 2011; 26'02% en 2012; 26'03% en 2013. Sólo a partir de 2014 la tendencia comienza a invertirse, constatándose una tímida, pero creciente, tendencia a la recuperación. Aún así, los datos no ofrecen dudas sobre la difícil situación concurrente en España, mostrando unos acusados niveles de desocupación: en 2014, 23'70%; en 2015, 20'90%; en 2016, 18'6% de la población activa (Encuesta de Población Activa, EPA, de 2016).

¹³ ORTEGA, PEÑALOSA 2012, 7 ss.

¹⁴ Exceso que, a pesar de las sucesivas prórrogas concedidas a España no ha sido solventado logrando ajustarse al 3% previsto. Vid. a este respecto la Decisión del Consejo adoptada el 12 de julio de 2016 por la que se establece que España no ha tomado medidas eficaces para seguir la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo (Ecofin 675, UEM 261).

¹⁵ Dispone el Artículo 1.2 del Reglamento que «se aplicará en el contexto del Semestre europeo, con arreglo al Reglamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n. 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas».

las instituciones europeas (por un montante de 100.000 millones de euros), que se concretó en la Decisión del Consejo de 23 julio de 2012 dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera (2012/443/UE), así como en la aprobación de un Memorándum de Entendimiento, en el que se imponían severas medidas condicionales y se volvía a poner de manifiesto la necesidad de acometer complejas reformas estructurales en nuestro ordenamiento.

Al hilo del panorama sumariamente descrito resulta evidente que España se ha visto inmersa en una situación de emergencia cualificada por su extrema gravedad y en la que la reducción del gasto y el déficit públicos – el mantra europeo de la estabilidad presupuestaria – van a operar como insoslayables criterios guía de la acción gubernamental. Atendiendo a tales circunstancias ha de tenerse muy presente que el carácter extraordinario del contexto fáctico concurrente, que se afirma como un elemento de naturaleza no aislada sino permanente (estamos ante una crisis sistémica y no meramente coyuntural), va a traer consigo la necesidad de articular respuestas normativas prontas y expeditivas. El factor temporal en la gestión de la crisis se perfila, pues, como un elemento determinante. Es precisamente este eje argumental de la narrativa de la emergencia económico-financiera que domina la agenda de la acción pública durante el período de referencia el que nos conduce a la figura del decreto-ley, poniendo de manifiesto su destacada aptitud como herramienta jurídica llamada a canalizar en primera – y prácticamente exclusiva – persona la gestión de la crisis. A partir de tal constatación de partida, el presente trabajo se propone desarrollar en primer lugar – a modo de introducción – un (2) breve análisis de la configuración que tal fuente del derecho presenta en la Constitución española. Mención especial, dada su relevancia para el tema planteado, merecerá el (3) análisis del entendimiento que de su presupuesto habilitante – la extraordinaria y urgente necesidad – ha llevado a cabo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) a lo largo del tiempo. Sobre la base de tal exploración inicial, a continuación, se acometerá un estudio en el que tomando en consideración (4) el uso del decreto-ley en España durante la fase de crisis económica (2008 a 2015) procederemos (5) a examinar la valoración que el mismo ha merecido por parte del Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución. Para ello, nos concentraremos en el análisis de la jurisprudencia recaída sobre decretos-leyes aprobados durante la crisis a fin de valorar la graduación del parámetro fiscalizador (más o menos incisivo) aplicado para calibrar la concurrencia del presupuesto habilitante. A la luz de los datos recabados, (6) concluiremos formulando un diagnóstico sobre los efectos que, en clave constitucional, el uso político y la interpretación jurisdiccional de la figura del decreto-ley proyectan sobre el ordenamiento español en su conjunto.

2. *Sucinta aproximación analítica a la figura del decreto-ley en la Constitución de 1978*

La gestión de situaciones de crisis sistémicas (emergencia) se perfila como fundamental banco de prueba para todo ordenamiento constitucional. Va a ser en el contexto de coyunturas fácticas extraordinarias cualificadas por su problematicidad en donde el marco institucional y el diseño de los instrumentos de producción jurídica establecidos por la Constitución deberán dejar constancia de su capacidad para responder a los retos planteados y sobre todo, para hacerlo dentro de los márgenes previstos por aquélla. De este modo, allí donde el sistema constitucional se muestre asentado y disponga de instrumentos idóneos de adaptación, las respuestas generadas desde las instancias públicas *también* en situaciones de acusada dificultad vendrán a articularse a través de los cauces formalmente establecidos. Precisamente en aras de mantener el edificio constitucional incólume y con la finalidad de preservar su subsistencia, resulta necesario que éste se dote de específicos mecanismos de actuación que, llegado el caso, le permitan afrontar ordenadamente circunstancias de emergencia¹⁶. Tal planteamiento de base es asumido por el constituyente español de 1978, que establece un marco rector de los estados excepcionales (artículo 116 CE¹⁷) en el que ante la concurrencia de situaciones que amenazan el normal funcionamiento de las instituciones e incluso su supervivencia se diseñan una serie de mecanismos de respuesta jurídica que, al abrir la puerta a la suspensión temporalmente controlada de derechos, permiten su ordenada gestión de cara al logro del que es su objetivo esencial: el retorno a la normalidad.

Junto a tal hipótesis extrema, sin embargo, el texto constitucional, consciente de la posibilidad de que en un contexto de regularidad institucional se planteen circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exigen respuestas normativas inmediatas va a conferir al Gobierno, en tanto que protagonista del sistema político¹⁸, la competencia para afrontarlas, dotándolo de un fundamental

¹⁶ PARMIGIANI 2016a, 321, incide en esta idea poniendo un particular énfasis en la problemática que sobre la misma subyace. En tal sentido, afirma que «Resulte o no paradójica la inscripción de la anomia en el orden legal, todo parece indicar que este tipo de diseño normativo no persigue otro objetivo que el de contener hasta donde sea posible el grado de anomia admitido mediante una limitación de la discrecionalidad del Poder Político».

¹⁷ En dicho precepto se recogen las diversas modalidades de estados excepcionales existentes en el ordenamiento español, a saber: alarma (apartado 2), excepción (apartado 3) y sitio (apartado 4), así como sus esenciales trazos característicos. A partir de tal sustrato básico, su desarrollo normativo específico se remite al legislador orgánico (apartado 1). Asimismo, se incorporan a modo de cláusulas de garantía sistémicas sendas previsiones relativas al funcionamiento de los poderes constitucionales, con especial mención del Congreso de los Diputados (su funcionamiento no se interrumpe durante la vigencia de los estados excepcionales, apartado 5) y a la no modificación del principio de de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes (apartado 6).

¹⁸ Artículo 97 CE: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

instrumento normativo de acción: el decreto-ley (artículo 86 CE). Una atenta lectura del apartado 1 de dicho precepto – «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» – permite extraer los principales rasgos característicos esenciales de tal herramienta jurídica.

Desde una perspectiva general, se colige inmediatamente que estamos ante una manifestación de potestad legislativa en manos del Ejecutivo. Resulta, pues, que en el sistema de fuentes definido por la Constitución, las Cortes Generales no son la única instancia llamada a ejercer la potestad legislativa (artículo 66 CE¹⁹). Éstas, en tanto que representantes directas de la voluntad popular, asumen la condición de legislador *natural*, ejerciendo dicha facultad por regla general. Pero, como excepción, la propia Norma Suprema admite supuestos en los que el ejercicio de tal competencia trasciende el ámbito parlamentario y resulta accesible al Ejecutivo, a saber: de modo consecutivo, cuando las cámaras delegan de forma condicionada y puntual su potestad al Gobierno, autorizándolo a la producción de decretos legislativos (artículos 82 a 85 CE²⁰). O, al margen de tal cesión previa, por iniciativa del Gobierno en el caso en que concurran circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad. En tales supuestos, el poder Ejecutivo queda legitimado para aprobar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decretos-leyes. De este modo, gracias al principio de policentrismo legislativo asumido, ambas figuras normativas abandonan el tradicional limbo jurídico que habitaban en tiempos pasados²¹ pasando a ubicarse en el sistema general de fuentes del derecho definido por la Constitución²² y situándose, por lo demás, en el mismo plano que las leyes parlamentarias por lo que a rango, fuerza y valor jurídicos se refiere.

¹⁹ «1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado; 2. [...] ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución; 3. [...] son inviolables».

²⁰ Los preceptos referidos se dedican fundamentalmente a establecer los criterios rectores que han de seguir las Cámaras a la hora de delegar su competencia normativa a favor del Gobierno. De hecho, su interés esencial se concentra en determinar cómo delegar y cumpliendo qué requisitos y no en el producto de tal operación, esto es, la norma resultante del Gobierno (el decreto legislativo). Ese planteamiento de fondo explica que de los cuatro artículos dedicados al tema sólo uno, el 85 (precisamente el último de la serie) se dedique a dicha norma y sólo lo haga para establecer su *nomen iuris*: «Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos».

²¹ Cuando su producción en defecto de previsiones jurídicas al respecto se traducía en una ruptura del orden de fuentes normalmente establecido.

²² Recuérdese que en el planteamiento kelseniano, la Constitución no solo afirma su condición de norma jurídica (suprema). Precisamente como consecuencia de ello, también pasa a afirmar su condición de «norma sobre producción de normas». En este sentido, vid. GARRORENA MORALES 2011, 178-181.

Volviendo a concentrarnos en el caso específico del decreto-ley, la dicción constitucional referida apunta claramente hacia una manifestación de potestad legislativa que queda sometida a una doble exigencia de naturaleza acumulativa, ya que (1) no sólo ha de concurrir el presupuesto fáctico que habilita su ejercicio (situaciones de extraordinaria y urgente necesidad). Adicionalmente, su ejercicio se topa con (2) la imposibilidad de afectar el elenco de materias señaladas en el artículo 86.1²³.

Sin poder profundizar en la fundamental cuestión de los límites materiales que ha de respetar la legislación gubernamental de urgencia es preciso recordar que dicha prohibición no puede ser entendida como un veto absoluto que conduzca a la radical negación de cualquier incidencia normativa con respecto al vasto campo material acotado. Como muy tempranamente puso de manifiesto el Tribunal Constitucional tal entendimiento condenaría irremisiblemente al decreto-ley a la inoperancia, impidiendo su uso²⁴. Precisamente con la finalidad de neutralizar tal efecto, el máximo garante de la Constitución se ha decantado por una solución matizada que interpreta el término “afectar” como proscripción de regulaciones de carácter general u orientadas a establecer los rasgos estructurales básicos de una institución, que impliquen restricciones de derechos o, asimismo, que lesionen su contenido esencial²⁵. De esta forma, la esfera de acción permitida al decreto-ley sobre dichas materias queda vinculada al respeto de las exigencias expuestas debiendo verificarse en cada caso concreto su observancia.

En relación con la circunstancia extraordinaria que abre la puerta al ejercicio de la referida potestad normativa no cabe perder de vista que ésta opera como condición que determina la constitucionalidad del decreto-ley únicamente *ab origine*, esto es, en el momento de su emisión y no como elemento que predetermina su vigencia desde una perspectiva de continuidad temporal. A diferencia de lo que sucede con los estados excepcionales formalmente declarados, cuya duración temporal está previamente fijada y por lo tanto, las normas emanadas para su gestión decaen cuando aquéllos se extinguen (retornando a la “normalidad”), en el caso de la legislación gubernamental de urgencia el enfoque resulta sustancialmente distinto. En efecto, la provisionalidad con la que se caracteriza su ejercicio – y que se erige en rasgo caracterial distintivo – no se articula a través del vínculo establecido entre la condición de urgencia y la predeterminación del período de aplicación de la norma producida para afrontarla, de tal manera que desaparecida aquélla ésta está llamada a decaer al verse privada de su justificación constitucional. De aceptar tal planteamiento estaríamos ante un supuesto que permitiría declarar la inconstitucionalidad *sobrevenida* de las normas producidas

²³ Prohibición que no se agota en dicho precepto, debiendo sumarse aquellas otras materias o supuestos cuya regulación normativa se reserva en exclusiva a las Cortes Generales por voluntad constitucional.

²⁴ STC III/1983, de 2 de diciembre, FJ 8.

²⁵ Un completo análisis de la cuestión se encuentra en MARTÍN REBOLLO 2015.

para la gestión de un contexto de extraordinaria y urgente necesidad una vez que éste ha sido superado²⁶. No es ésta, sin embargo, la lógica que subyace a la consideración de que el decreto-ley producido por el Gobierno se inserta en el ordenamiento jurídico con una vocación inicial de provisionalidad. Como ya se ha indicado, el presupuesto fáctico es la condición legitimadora inicial para el ejercicio de la potestad legislativa de urgencia y no un requisito que proyecta sus efectos a lo largo de su existencia, privándola de validez una vez desaparecido aquél²⁷. Conjurar la amenaza de esa espada de Damocles constitutiva, se va a hacer depender de la concurrencia de una circunstancia muy diversa, a saber: la manifestación de una voluntad expresa en tal sentido en sede parlamentaria.

Avanzando en la exploración del artículo 86 se constata que dicho planteamiento aparece contenido en la dicción literal de su apartado 2 al prever que

«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».

El hecho de estar ante una manifestación de potestad legislativa que es producto exclusivo de la voluntad mayoritaria que rige la actuación del Ejecutivo y no del principio pluralista que está en el ADN de las asambleas representativas permea sustancialmente esta disposición. La idea a subrayar es que las normas gubernamentales de urgencia en su configuración inicial adolecen de una «legitimidad democrática inferior a la ley»²⁸ que habrá de ser compensada posteriormente en sede parlamentaria. De lo que se trata es de conferir la palabra definitiva a dicha instancia sobre la continuidad y supervivencia del decreto-ley, despojándolo de su inicial provisionalidad en tanto que norma exclusivamente

²⁶ El Tribunal Constitucional sólo se ha referido a esta cuestión en una ocasión, en su lejana sentencia 6/1983, de 4 de febrero, FJ 7, formulando el siguiente obiter dicta: «si con el paso del tiempo la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir unas necesidades muy concretas traspasara nítidamente tales límites y manifestara claramente su tendencia a la permanencia y a la normalidad, podría hablarse de una sobrevenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida».

²⁷ Los términos del debate se reconducen a una errónea dialéctica validez/eficacia. Es claro que desaparecida la causa que justifica una normativa llamada a gestionar un supuesto de urgente necesidad, ésta al quedar despojada del sustrato fáctico que la justifica dejará de aplicarse. Pero ese efecto claramente se vincula con el rasgo de la eficacia o de la aplicabilidad de la norma. Lo que no cabe considerar es que tal situación trae aparejada como consecuencia directa su invalidez o inconstitucionalidad. Para un análisis detenido de la cuestión vid. CARMONA CONTRERAS 1997, 122 ss. Una opinión favorable a la inconstitucionalidad sobrevenida es mantenida en España por ARAGÓN REYES 2016, 182 ss. Entre la doctrina italiana destaca el decidido alegato que reivindica el imprescindible vínculo entre el decreto-ley y el contexto fáctico que lo legitima formulado in extenso por MARAZZITA 2003, 235 ss.

²⁸ CARMONA CONTRERAS 1997, 233.

gubernamental y permitiendo así su incorporación definitiva al ordenamiento jurídico. En ausencia de tal voluntad integradora por parte de la representación popular, la normativa unilateralmente aprobada por el Ejecutivo quedará derogada²⁹, esto es, desaparecerá del ordenamiento jurídico considerándose agotado su período de vigencia independiente³⁰.

El desarrollo de dicha tarea fiscalizadora, por lo demás, presenta una dimensión esencialmente política, puesto que el control que del decreto-ley se lleva a cabo en el seno del Parlamento se articula como cauce que brinda a las minorías la ocasión para posicionarse frente a la normativa gubernamental, manifestando sus críticas³¹.

Hecha tales consideraciones de partida, a continuación, debe prestarse debida atención al hecho de que el trámite de la convalidación se lleva a cabo en un escenario esencialmente reducido. En primer lugar desde un punto de vista institucional, ya que únicamente interviene el Congreso de los Diputados sin que se atribuya rol alguno al Senado³² que, de esta forma, queda excluido de la operación ratificadora. Asimismo, desde una aproximación sustancial, nos hallamos ante una actividad fiscalizadora que según se desprende de la dicción utilizada por la Constitución sólo se puede llevar a cabo para aceptar (convalidación) o rechazar (derogación) en bloque la normativa remitida por el Gobierno. Por lo tanto, se impide a la Cámara hacer uso de su potestad de enmienda, planteando la posible incorporación de modificaciones al texto recibido³³. El radio de acción del control se resuelve, pues, en la disyuntiva «tomar o dejar», sin que esté permitido aportar matiz alguno.

²⁹ La hipótesis de decretos-leyes derogados en la experiencia española es absolutamente residual, puesto que desde la entrada en vigor de la Constitución no han superado el trámite de la convalidación en el Congreso tan sólo dos normas gubernamentales: una producida en 1979 y otra, más recientemente, en marzo de 2017.

³⁰ Nótese la diferencia sustancial con respecto a la previsión contenida en el artículo 77.3 de la Constitución italiana en la que se establece la decadencia *ex tunc* de los decretos-leyes no convertidos por las Cámaras.

³¹ Estamos ante una clara manifestación de lo que ARAGÓN REYES 2005, 58, denomina control parlamentario «en sentido amplio», esto es, «toda la actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de exigencia de responsabilidad política inmediata. Junto con el control que se realiza a través del voto popular, el control parlamentario constituye (o debe constituir) uno de los medios más específicos y más eficaces del control político».

³² Debe recordarse que el bicameralismo implantado por la Constitución de 1978 es de carácter marcadamente asimétrico, dotando al Congreso de los Diputados de una neta posición de preeminencia frente al Senado. El protagonismo absoluto conferido a la Cámara Baja se hace patente en el diseño de los mecanismos fundamentales de legitimación democrática del Ejecutivo, investidura, moción de censura y cuestión de confianza, con respecto a los que el Senado queda excluido. Asimismo, la configuración del procedimiento legislativo deja en evidencia que la voluntad discrepante de dicha cámara (que se manifiesta en su máxima intensidad en el ejercicio del poder de veto sobre los textos normativos aprobados por el Congreso) presenta un efecto meramente relativo, pudiendo neutralizarse constatándose la existencia de mayoría absoluta en el seno de aquél (artículo 90 CE).

³³ La posibilidad a las modificaciones en el contenido del decreto-ley se reconduce a la activación del supuesto previsto en el artículo 86.3 CE, que dispone: «Durante el plazo establecido en el apartado

Llegados a este punto resulta ineludible llamar la atención sobre la deficiente regulación que del trámite de convalidación lleva a cabo el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 151³⁴). Para empezar porque al considerarlo como cauce preceptivo para el ejercicio del control parlamentario sobre el decreto-ley (y no como alternativa a la conversión en ley³⁵) va a ser en este ámbito en el que se juegue la fundamental partida de la preservación de los derechos de las minorías. De ahí se deduce la necesidad de articular en sede reglamentaria un procedimiento plenamente comprometido con el ejercicio de la crítica por parte de las fuerzas de oposición, habilitando un espacio en el que desarrollar adecuadamente el debate y la efectiva contraposición de ideas. Tal expectativa, sin embargo, no se ha verificado en la práctica, al haberse diseñado un procedimiento en el que los tiempos previstos para las intervenciones resultan extraordinariamente reducidos. En efecto, mientras que el representante del Gobierno cuenta con un turno de 15 minutos para su exposición, en el caso de los de los grupos parlamentarios éste se reduce tan solo a 10³⁶. La sustancial minusvaloración de los derechos de la oposición que tal regulación pone de manifiesto resulta determinante para considerar que la convalidación funciona en la práctica como un trámite eminentemente formal que, por lo a que su vertiente sustancial de control se refiere, queda despojado de buena parte de su justificación constitucional³⁷. Con ello, la calidad democrática del mecanismo queda profundamente mermada, proyectando serias dudas sobre su funcionalidad práctica. Esta genérica valoración negativa, como se verá en su momento, se acrecienta ulteriormente desde una perspectiva empírica teniendo en cuenta la concurrencia de dos elementos fundamentales: por un lado, el uso sistemático y permanente que del decreto-ley se ha llevado a cabo en los últimos tiempos. Por otro, el carácter

anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia». Debemos aclarar que, sin embargo, el procedimiento de conversión sólo puede iniciarse una vez convalidado el decreto-ley por el Congreso. En efecto, tras dicha votación, si así lo solicita algún grupo parlamentario se podrá someter a la consideración de la Cámara la conversión en ley del decreto convalidado, debiendo aprobarse por mayoría. En todo caso, el uso de esta vía ha resultado muy limitado en la práctica, perfilándose como una excepción a la simple convalidación.

³⁴ Para un análisis crítico de esta regulación, vid. CARMONA CONTRERAS 2013, 17 ss.

³⁵ El procedimiento de conversión sólo podrá iniciarse una vez convalidado el decreto-ley por parte del Congreso. Así lo dispone el apartado 4 del artículo 151 RCD: Tras haberse efectuado dicha votación, si así lo solicita algún grupo parlamentario se podrá someter a la consideración de la cámara la conversión en ley del decreto convalidado, debiendo aprobarse por mayoría.

³⁶ El artículo 151.2 RCD dispone: «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». Para calibrar las implicaciones procedimentales de esta última modalidad de debate expuestas en el texto, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 74.2 RCD.

³⁷ SANTOLAYA MACHETTI 1988, 256, afirma que nos encontramos ante «uno de los mayores problemas para la consideración de los decretos-leyes como instrumentos plenamente democráticos en el ordenamiento jurídico español».

omnicomprensivo y de regulación estructural que presentan buena parte de las normas legislativas emanadas en sede gubernamental.

3. La renovada comprensión de la extraordinaria y urgente necesidad en el Estado contemporáneo: La contribución de la jurisprudencia constitucional

En la lógica intervencionista que impregna el cotidiano devenir del Estado contemporáneo y que es consecuencia directa de su cualificación como «social y democrático de derecho» (artículo 1.1 CE), la concurrencia de situaciones extraordinarias necesitadas de urgente respuesta normativa por parte de los poderes públicos se afirma como una constante, como un elemento circunstancial de naturaleza no aislada y que, por lo demás, se manifiesta en situaciones de plena normalidad institucional. En función de tal premisa, la ley está llamada a adaptarse, ofreciendo respuestas acordes con las exigencias planteadas por la compleja realidad circundante. De este modo, junto con el paradigma clásico de la ley general y abstracta, en el Estado social intervencionista se afianzan y ganan progresivo terreno otros tipos legales (ley singular, ley medida, ley de caso único, etc.) en donde lo concreto o la medida específica ad hoc resultan ser los elementos predominantes³⁸. Pero a pesar de tal esfuerzo por adaptarse a las nuevas circunstancias, lo cierto es que ante una necesidad cualificada por la urgencia que requiere una respuesta normativa expeditiva e inmediata, la mayor aptitud del decreto-ley frente a la ley parlamentaria resulta evidente³⁹. Transitar por las diversas fases del procedimiento parlamentario confiere a la ley la fundamental ventaja de una legitimidad democrática reforzada (principio pluralista) que, sin embargo, no logra neutralizar la desventaja inherente a la ralentización inherente a dicho procedimiento. Constatada una situación de extraordinaria necesidad que requiere una respuesta normativa urgente, la vía del uso por el Gobierno de su potestad legislativa quedaría en principio expedita, si bien no sería necesariamente la única⁴⁰. En esta línea, ha de hacerse hincapié sobre el efecto de intensa

³⁸ BARNÉS VÁZQUEZ 2012, 52, reflexiona en este sentido, afirmando que «La pérdida de capacidad directiva de la ley al modo clásico ha determinado un enorme crecimiento del protagonismo de la Administración en la vida económica (y ahora del sujeto privado) que es necesario legitimar y dirigir y controlar desde la ley, que ha de acometer así otros contenidos».

³⁹ Coincidimos con DE LA IGLESIA CHAMARRO 2013, 70, al considerar que decreto-ley y crisis son «dos términos emparentados».

⁴⁰ PITRUZZELLA 2013, 12, sostiene en esta misma línea que «es prácticamente imposible huir de la tentación de usarlos si faltan otros instrumentos que aseguren al Gobierno la realización legislativa de sus políticas en tiempos rápidos». En sentido contrario, GÓMEZ LUGO 2013, 113, defiende que «como órgano encargado de la función de dirección política del Estado, el Gobierno tiene varios instrumentos a su alcance para afrontar las necesidades o circunstancias impuestas por la crisis económica: emanar un Decreto-ley o presentar un proyecto de ley ante las Cortes Generales instando su tramitación mediante alguno de los procedimientos

difuminación conceptual que su presupuesto habilitante ha experimentado en la práctica. Un efecto de relajación que, al contar con el aval expreso del Tribunal Constitucional actúa como esencial factor coadyuvante que viene a conferir a esta fuente del derecho una renovada funcionalidad⁴¹ permitiéndole operar en las situaciones más diversas.

Para abordar la cuestión del entendimiento de la cláusula habilitante del decreto-ley hemos de partir de la premisa de que nos hallamos ante un concepto constitucionalmente indeterminado. Asimismo, que la competencia preferente para llevar a cabo su concreción reside en el Gobierno que, a este respecto, goza de un amplio margen de discrecionalidad⁴². Ahora bien, como el propio Tribunal se ha encargado de indicar

«el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución»⁴³.

La amplitud en el margen de interpretación política en modo alguno puede identificarse, pues, con la ausencia de límites constitucionales, o lo que sería lo mismo: que estamos ante una cláusula vacía de contenido.

Desde tal aproximación, emerge con claridad la idea de que la finalidad de la tarea fiscalizadora que compete al Tribunal no puede ser sustituir la valoración política realizada desde el Gobierno sino, antes bien, discernir si la misma resulta contraria a la cláusula constitucionalmente establecida. Así ha de ser porque si actuara diversamente, recaería sobre el mismo «una responsabilidad que no corresponde a su función, y entrañaría una ingerencia en una decisión política que sólo al Gobierno, con el control parlamentario, corresponde»⁴⁴. Planteada la función de control desde una actitud de abierto *self-restraint*⁴⁵ resulta que la declaración de inconstitucionalidad queda circunscrita únicamente a aquellos supuestos de uso abusivo o arbitrario en los que se detecta una manifiesta ausencia del presupuesto de hecho⁴⁶.

legislativos abreviados». Por su parte, GARCÍA MAJADO 2016, apartado 5, adopta una orientación decididamente más crítica sobre la aptitud del decreto-ley para afrontar situaciones de urgencia y sostiene que debe ser la ley parlamentaria el instrumento jurídico principal para su gestión.

⁴¹ BALAGUER CALLEJÓN 1992, 74, constata que se ha producido un proceso de «desdramatización» de esta figura normativa.

⁴² STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3.

⁴³ STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3.

⁴⁴ STC III/1983, de 2 de diciembre, FJ 7.

⁴⁵ STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5.

⁴⁶ STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 2.

Precisamente la adopción de esta actitud preliminar va a dar paso a una «consideración flexible y matizada» respecto al significado político y jurídico del decreto-ley en nuestra Constitución. En este sentido, si bien se exige la concurrencia de «ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes»⁴⁷, ello no va a suponer un obstáculo para afirmar la genérica aptitud de dicho instrumento normativo para «dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual»⁴⁸. Es justamente esta última consideración la que permite sostener un concepto más dúctil de la urgente necesidad vinculándola a

«situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»⁴⁹.

Al hilo de tal planteamiento, se viene a afirmar de forma indubitada la especial capacidad de dicha fuente del derecho para afrontar «coyunturas económicas problemáticas»⁵⁰ en donde la inmediatez de la respuesta normativa se configura como factor determinante. Así pues, cabe utilizar dicha norma en presencia de una situación simplemente no ordinaria, en donde se constata una «anormalidad de tono menor»⁵¹.

Sin embargo, debe aclararse que, como el propio Tribunal se ha encargado de subrayar, no resulta constitucionalmente acertado vincular la viabilidad operativa de la potestad gubernamental de urgencia únicamente a tales circunstancias problemáticas⁵², siendo factible que la misma se desarrolle también en otros escenarios. Eso sí, siempre que concurren las notas de gravedad y excepcionalidad que justifican la intervención por la vía de urgencia: Así, la necesidad de colmar el vacío legislativo creado por la declaración de inconstitucionalidad de una norma⁵³ o la voluntad de introducir modificaciones organizativas⁵⁴ o de orientación

⁴⁷ STC 137/2011, de 14 de noviembre, FJ 3.

⁴⁸ STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5.

⁴⁹ STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5.

⁵⁰ STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6.

⁵¹ DE OTTO Y PARDO 1987, 197.

⁵² Un supuesto paradigmático en este sentido se afronta en la STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 6 in fine, en donde se afirma lo siguiente: «la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al gobierno el recurso al decreto-ley como instrumento normativo adecuado para adoptar medidas de política económica general fundamentadas en la necesidad de garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica, lo que habrá de valorarse en atención a las circunstancias que concurren en cada caso concreto».

⁵³ STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6.

⁵⁴ Es el caso de la reestructuración del organigrama ministerial que se analiza en la STC 60/1986, de 20 de mayo.

política⁵⁵ como consecuencia de un cambio en el Ejecutivo. La aplicación de tal parámetro valorativo permite aceptar también la regulación por decreto-ley de coyunturas despojadas de carácter imprevisible⁵⁶, puesto que lo determinante desde la perspectiva constitucional es que, concurriendo la urgencia, se afronte normativamente con celeridad⁵⁷, esto es, en un tiempo menor que el requerido por el procedimiento legislativo de urgencia⁵⁸. En función de tan laxa aproximación⁵⁹ resulta que el presupuesto habilitante del decreto-ley ofrece cobertura a todos aquellos supuestos percibidos como urgentes desde la perspectiva subjetiva y contingente del Gobierno⁶⁰ con respecto a los que la premura en articular una respuesta normativa inmediata se erige en condición determinante que garantiza su efectividad.

En aras de alcanzar un mayor grado de seguridad el TC sigue avanzando en la definición del presupuesto habilitante exigiendo al Ejecutivo una referencia explícita y razonada sobre la coyuntura que considera urgente y que legitima el recurso al

⁵⁵ La STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 avala la constitucionalidad de la derogación del Plan Hidrológico Nacional mediante decreto-ley sobre la base de los siguientes argumentos: «Fuera cual fuese la opción que en materia de política hidráulica sostuviera el nuevo Gobierno surgido de las elecciones legislativas celebradas en España el 14 de marzo de 2004, su materialización sólo era posible previa modificación del panorama legislativo en la materia, compuesto de manera muy principal por la repetida Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, cuya observancia y cabal cumplimiento no estuvieron nunca a disposición del Ejecutivo. Se explica, por ello, que en el preámbulo del decreto-ley que ahora analizamos se haga especial hincapié en la necesidad de adoptar «unas medidas cuya urgencia se justifica en las razones hasta aquí expuestas, ya que carecería de toda racionalidad continuar invirtiendo en las obras necesarias para realizar un trasvase que no se va a llevar a cabo». Además de un evidente despilfarro de recursos públicos, ello supondría impedir o retrasar, por inmovilización de recursos financieros, la exigible y urgente realización de las medidas estructurales de inversión y de gestión que se aprueban mediante este real decreto ley con el carácter de prioritarias y urgentes».

⁵⁶ Existe una asentada doctrina que rechaza la existencia de extraordinaria y urgente necesidad en situaciones despojadas de imprevisibilidad. Por todos, vid. MARAZZITA 2003, 164, quien defiende que dicha circunstancia es «un elemento esencial de la emergencia», de tal manera la hipótesis de una emergencia ordinaria que se repite en el tiempo es «una contradicción en términos».

⁵⁷ La STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, acepta que la urgencia «incluso tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran».

⁵⁸ En la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 12, se contiene una referencia expresa a esta exigencia y a la necesidad de que la misma sea respetada. En una línea similar van a pronunciarse las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4 y la 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7.

⁵⁹ Coincidimos con la opinión de PÉREZ ROYO 1985, 139, quien afirma que este modo de entender el presupuesto habilitante del decreto-ley nos sitúa ante «la ley a secas».

⁶⁰ En nuestra opinión (vid. CARMONA CONTRERAS 1997, 99-102) este planteamiento que considera la urgente necesidad desde la perspectiva ofrecida por la percepción objetiva/subjetiva del Gobierno resulta más adecuado en términos de sistemática constitucional que la opción asumida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 6/1983, utilizando la dicotomía absoluta/relativa. En el primer supuesto, estaríamos ante circunstancias extremas contempladas por los estados de excepción del artículo 116 CE. Como contraposición, la necesidad relativa aludiría a las situaciones de normalidad simplemente no ordinarias a las que el decreto-ley da respuesta.

decreto-ley. Tal justificación podrá figurar en la Exposición de motivos que lo acompaña, aunque también cabe inferirla del debate de convalidación que se sustancia ante el Congreso de los diputados, de modo tal que se permita al Tribunal tener presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados»⁶¹. Enmarcada la cuestión en dicho contexto argumental, sin embargo, no escapa al observador la subsistencia de un amplísimo margen de maniobra a disposición del Gobierno a la hora no sólo de apreciar las circunstancias concurrentes sino sobre todo de cara a la necesidad de justificarlas. A través de tales criterios nada o poco se habría conseguido en la tarea de embridar el uso de la legislación de urgencia, puesto que más allá de la constatación de uso arbitrario no cabrá apreciar la inconstitucionalidad. Dicha actitud justifica el resultado del control ejercido en sede jurisdiccional por el TC que, como regla general y de forma prácticamente constante, ha acogido, validándolas las justificaciones aportadas por el poder Ejecutivo. Habrá que esperar 25 años de recorrido jurisprudencial para que el Alto Tribunal (STC 68/2007) cambie su actitud permisiva, rechazando que la exigencia de justificación que pende sobre el Gobierno quede satisfecha mediante el recurso a fórmulas rituales o meramente vacuas. Como contrapunto sustancial, se va a considerar que las mismas resultan insuficientes y que, por tanto, no satisfacen el nivel mínimo exigido por la Norma Suprema⁶². Remitiendo a un momento posterior el detenido análisis de la virtualidad práctica que esta nueva exigencia proyecta sobre el control ejercido por el Tribunal, nos limitamos a apuntar ahora que a través de la misma la potestad ejecutiva se enmarca en un contexto de mayor certidumbre objetiva que, consecuentemente, abre la puerta a la posibilidad de un grado más intenso de fiscalización jurisdiccional.

Consecutivamente, la necesidad de alusión circunstancial expresa adquiere una particular relevancia a la luz de la formulación del segundo criterio utilizado por el TC para valorar la efectiva concurrencia del presupuesto habilitante: Se trata de la exigencia de conexión de sentido. O si se quiere, de una relación de congruencia entre la situación considerada urgente y la concreta respuesta normativa habilitada a tal efecto por el Gobierno. Desde la perspectiva de este requerimiento, el recurso al decreto-ley incorpora una vertiente adicional⁶³, puesto que aquélla no se legitima únicamente en virtud de la celeridad de la respuesta ofrecida. Además, impone que su contenido quede condicionado por la situación fáctica sobre la que pretende actuar. Lo que se exige es que entre ambos vectores se establezca un nexo de carácter teleológico. Planteada la cuestión en estos términos se vuelve a constatar la adopción por parte del Tribunal Constitucional español de una postura de máxima deferencia hacia el margen de discrecionalidad que asiste al Gobierno,

⁶¹ SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5.

⁶² STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 9.

⁶³ Es lo que CRUZ VILLALÓN 1999, 168, tempranamente denominó «bifuncionalidad de la cláusula».

limitándose en el ejercicio de su función fiscalizadora a formular un juicio de razonabilidad o de mera idoneidad. De este modo, se excluye la emisión de valoraciones políticas o relativas a la bondad técnica de las medidas adoptadas verificando únicamente su correspondencia con la situación urgente. Estamos una vez más ante el ejercicio de un control externo que únicamente reserva la tacha de inconstitucionalidad para supuestos de manifiesta incongruencia.

Sólo cumpliendo con los requisitos expuestos (premura temporal cualificada y respuesta normativa congruente con la situación fáctica apreciada) va a considerarse constitucionalmente admisible esa «excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes que implica el recurso al decreto-ley por parte del Gobierno». Desde una perspectiva institucional esto significa que solo el respeto de dichos límites legitima que aquél ocupe puntualmente el lugar de las Cortes Generales como «depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario»⁶⁴.

Trazadas las líneas maestras de la comprensión de la urgente necesidad por el TC, así como de los criterios de control acuñados en su jurisprudencia debemos dejar constancia del uso poco incisivo que de los mismos se ha llevado a cabo en la práctica. El exquisito respeto hacia las opciones gubernamentales manifestada de modo constante por el Tribunal ha conducido a una situación de relajación sustancial en la fiscalización del presupuesto habilitante que, a la postre, ha permitido avalar la constitucionalidad de los decretos-leyes impugnados. Consecuentemente, la apreciación de tal vicio de nulidad constitucional ha quedado confinada a un terreno esencialmente residual. Tal situación, por lo demás, se ha mantenido sustancialmente inalterada también en la etapa reciente en la que el TC ha tenido que afrontar el uso del decreto-ley en el marco de la emergencia económica concurrente.

4. *La respuesta normativa ante la crisis: El masivo recurso al decreto-ley*

Aunque nuestro interés específico se centra en las dos legislaturas directamente concernidas por la reciente crisis económica, consideramos necesario realizar una breve referencia en torno al uso que presenta la legislación gubernamental de urgencia en la experiencia precedente. En este sentido, la mera indicación numérica de decretos-leyes aprobados por legislatura resulta en sí mismo elocuente: I Legislatura, 73; II Legislatura, 40; III Legislatura, 20; IV Legislatura, 30; V Legislatura, 40; VI Legislatura, 85; VII Legislatura, 42; VIII Legislatura, 52⁶⁵. Desde una perspectiva general, estos datos ponen de manifiesto la existencia de una arraigada por parte de los Ejecutivos a favor de dicha figura normativa en el ordenamiento español. Aplicando un criterio específico, cabe señalar que los períodos

⁶⁴ STC 29/82, de 31 de mayo, FJ 1.

⁶⁵ Datos extraídos de la web del Congreso de los Diputados en España: www.congreso.es.

en los que se alcanzan los índices más elevados de decretos-leyes se identifican precisamente con fases caracterizadas por la concurrencia de severas crisis económicas: la primera legislatura (1979 a 1982) y también la VI (1996 a 2000).

Esta última alusión nos sitúa en el contexto general de referencia y, asimismo, nos ofrece una clave explicativa especialmente útil para abordar el análisis de la experiencia reciente a lo largo del arco temporal propuesto en este trabajo. Así comenzando por el análisis de la IX Legislatura, esto es, de la segunda etapa de José Luis Rodríguez Zapatero al frente del Gobierno, encontramos los siguientes datos⁶⁶: Desde una perspectiva cuantitativa, el número total de decretos-leyes aprobados asciende a 56. La distribución por años responde a la siguiente secuencia: 2008 (desde el 21 de abril, que es cuando se inicia la legislatura), 9; 2009, 14; 2010, 14; 2011, 19. Sobre la base de estos datos se deduce que el índice de decretos-leyes a lo largo de la legislatura no bajó del promedio de uno al mes, alcanzando su cota máxima en 2011, cuando el índice mensual alcanza la media de 1'5 normas de urgencia. Esta última indicación debe ser objeto de un comentario específico, dadas las peculiares circunstancias políticas que presenta el año 2011. El hecho es que hasta la disolución de las Cortes Generales, el 27 de octubre, el número de decretos-leyes asciende a 14. Sin embargo, estando el gobierno en funciones – y hasta la fecha de celebración de las elecciones (el 20 de noviembre) –, se procederá a aprobar 5 más. La intensidad de la situación de crisis es tal que ni siquiera en las postrimerías de la legislatura y con las elecciones a la vuelta de la esquina era posible posponer la toma de algunas decisiones al siguiente ciclo político.

Por su parte, los sectores materiales concernidos por las normas gubernamentales de urgencia muestran un perfil extraordinariamente variado, incidiendo en ámbitos muy diversos. Hemos de aclarar que, aun cuando las medidas anti-crisis son las que predominan a la hora del recurrir al decreto-ley, también se constata la existencia de un uso de esta fuente del derecho orientado hacia otras parcelas de actividad ajenas a dicha coyuntura. Es el caso de los aprobados con ocasión de desastres naturales, referidos al sector de la energía o de las telecomunicaciones. Pero una vez referidos tales supuestos, la tónica general de los restantes decretos-leyes apunta directamente hacia la gestión de la crisis, combinando decisiones puntuales con otras de muy amplio calado y vocación estructural. Así, encontramos iniciativas orientadas al impulso de la actividad económica; medidas tributarias y de carácter presupuestario⁶⁷, así como de concesión de créditos extraordinarios; relativas al

⁶⁶ Una indicación exhaustiva de los decretos-leyes producidos en la IX Legislatura se encuentra en CARMONA CONTRERAS 2013, 10–12.

⁶⁷ Entre estas últimas, mención especial merece el Real Decreto-Ley 8/2010, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. En dicha norma, que marcó el punto de inflexión política en la gestión de la crisis por parte del Gobierno de J. L. Rodríguez Zapatero, se contiene un sustancial paquete de recortes del gasto público derivado directamente de las exigencias del control del déficit impuestas desde las instancias europeas.

sistema financiero (saneamiento de entidades con activos tóxicos y aprobación de medidas de reestructuración); de apoyo a la Administración Local (creación de un Fondo Estatal de Inversión); regulación del mercado de trabajo y la negociación colectiva⁶⁸; dirigidas a la activación del empleo y protección de las personas desempleadas, así como en el ámbito sanitario (con especial referencia a la racionalización del gasto farmacéutico) y del Sistema Nacional de Salud (mejora de su calidad y cohesión)⁶⁹.

En el curso de la X legislatura (15 de diciembre de 2011/octubre 2015), por su parte, se aprobaron por el Consejo de Ministros presidido por Mariano Rajoy un total de 76 decretos-leyes⁷⁰. La distribución anual arroja la siguiente distribución: en 2011, 1; 2012, 29; 2013, 17; 2014, 17; 2015, 12. En relación con el primer año, resulta imprescindible recordar que la andadura del nuevo Gobierno del partido popular se inicia a finales de diciembre y que, asimismo, la primera decisión adoptada por el Consejo de Ministros es la adopción de un decreto-ley, conteniendo una potente batería de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Ya en 2012, esa temprana preferencia manifestada por el nuevo Ejecutivo hacia el uso de su potestad legislativa de urgencia va a ser objeto de patente confirmación, alcanzándose la cifra récord de 29 decretos-leyes, lo que arroja un promedio de 2'4 al mes. Por su parte, durante 2013 se observa una notable reducción, 17, manteniéndose el índice mensual en una media 1,4. Una cifra similar encontramos en 2014, mientras que en 2015 se experimenta una nueva rebaja cuantitativa, aprobándose un total de 12 (esto es, una media de 1 por mes).

En cuanto a los sectores materiales sobre los que se proyectan los decretos-leyes volvemos a constatar un perfil extraordinariamente variado⁷¹. Una vez más, el presupuesto fáctico al que se responde vía decreto-ley no se agota en el ámbito de la crisis, emergiendo disposiciones gubernamentales de urgencia orientadas hacia otras parcelas. Es el caso de los decretos-leyes aprobados con ocasión de desastres naturales, referidos al sector de la energía, medio ambiente, infraestructuras, transposición de directivas europeas o televisión pública. Junto a éstos, despunta una importantísima batería de decretos-leyes orientados a gestionar la crisis mediante acciones encaminadas al impulso y la liberalización de la actividad

⁶⁸ Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

⁶⁹ Real Decreto-Ley 4/2010, de 26 de marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud; Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

⁷⁰ En relación con la casuística de los decretos-leyes aprobados durante la X Legislatura, vid. GARCÍA MAJADO 2016, apartado 2.

⁷¹ Con respecto al análisis pormenorizado de las principales líneas de estrategia política ínsitas a los decretos-leyes aprobados en la nueva legislatura, volvemos a recomendar la lectura de las crónicas legislativas de AZPITARTE SÁNCHEZ 2013.

económica; conteniendo medidas tributarias y de carácter presupuestario, así como de concesión de créditos extraordinarios; relativas al sistema financiero (entre las que destaca un profundo cambio de orientación estructural); de apoyo a las Administraciones públicas, en especial a los Entes Locales; una nueva reforma del mercado de trabajo, así como otras dirigidas a la activación del empleo y la protección de las personas desempleadas. Por su parte, en los ámbitos de la Seguridad social⁷², el Sistema Nacional de Salud⁷³, y la educación⁷⁴ vendrán a aplicarse criterios de racionalización como vía para proceder a drásticas reducciones en la prestación de estos servicios fundamentales.

A la luz de los datos expuestos y si se contrastan con el número de leyes aprobadas a lo largo de las dos legislaturas de referencia se constata sin dificultad la neta prevalencia cuantitativa del decreto-ley, afirmándose como instrumento preferente de conformación del ordenamiento jurídico. En efecto, en la IX Legislatura se aprobaron un total de 111 leyes ordinarias frente a 56 decretos-leyes, lo que arroja un porcentaje del 33'5% a favor de estos últimos. Una correcta valoración del tema, sin embargo, obliga a detraer del monto de leyes un total de 19, puesto que 4 se corresponden con leyes de conversión (esto es, cuyo origen se encuentra en decretos-leyes precedentes) y las 15 restantes que aprueban la cesión de tributos del Estado a distintas Comunidades Autónomas, se limitan únicamente a ratificar las decisiones previamente adoptadas entre el Gobierno central y los Ejecutivos regionales. Teniendo en cuenta tales consideraciones, el porcentaje relativo a la legislación gubernamental de urgencia se incrementa, alcanzando un total del 37'8%. Por lo que a la X Legislatura se refiere, encontramos los siguientes datos: 128 leyes ordinarias fueron aprobadas frente a 76 decretos-leyes, lo que nos muestra un porcentaje del 37'2% a favor de estos últimos. Sin embargo, una vez detraídas las 18 leyes de conversión sobre el total de la producción parlamentaria eleva el porcentaje hasta la cifra record del 40'8%! El espectacular contraste existente entre el abultadísimo volumen de decretos-leyes que han sido producidos durante el período analizado y la correlativa aminoración de las leyes parlamentarias pone de manifiesto una peculiar situación en la que el reparto de roles reguladores constitucionalmente atribuidos a Gobierno y Parlamento resultan invertidos: la regla general apunta hacia el Ejecutivo que legisla de forma habitual⁷⁵ interviniendo el Parlamento sólo de modo residual.

⁷² Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del Sistema de Seguridad Social.

⁷³ 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.

⁷⁴ Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

⁷⁵ En función de la situación descrita, el decreto-ley habría dejado de ser lo que CARILLO LÓPEZ, 1987, 61, consideraba un recurso «cuasi-habitual» en manos del Gobierno, para pasar en convertirse en recurso habitual. Apunta directamente hacia dicho cambio ARANA GARCÍA 2013, 365.

Un panorama no menos halagüeño se extrae desde una perspectiva cualitativa, ya que la regulación de fundamentales ámbitos temáticos ha sido acometida por sucesivas normas gubernamentales de urgencia (mercado laboral, sistema financiero, salud, educación, etc.) que han llevado a cabo reformas estructurales de amplísimo calado. A este respecto, ninguna tacha de inconstitucionalidad ha sido manifestada por el Tribunal Constitucional, el cual ha avalado la corrección jurídica de las normas impugnadas sin que, una vez más, haya hecho uso de aquella otra aproximación interpretativa de cuño ciertamente más exigente contenida en la STC 68/2007. Dicha línea jurisprudencial restringe los supuestos de regulaciones de índole estructural acometidas por decreto-ley a la concurrencia de «situaciones cualificadas por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia» y, asimismo, a la necesidad de justificar los perjuicios que para la consecución de los objetivos perseguidos por el Gobierno se derivarían de acudir «al procedimiento legislativo de urgencia»⁷⁶. De no cumplir con ambos requisitos⁷⁷, cosa que no se hace en los casos aquí referidos, el resultado al que se llega es precisamente el que el mismo Tribunal rechazó en 2007: «excluir en bloque del procedimiento parlamentario» la regulación de tan sensibles materias lo que «obviamente no se corresponde con nuestro modelo de distribución de poderes»⁷⁸.

Otro elemento que contribuye a agravar ulteriormente – y no de modo baladí– este desalentador contexto numérico se desprende de la tendencia claramente asentada en el período analizado a aprobar decretos-leyes *ómnibus* o de carácter multisectorial, estos es, caracterizados por la acusada heterogeneidad de su contenido⁷⁹. Mediante el

⁷⁶ STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 12.

⁷⁷ PARMIGIANI 2016b, 190 en el desarrollo de una aproximación al concepto de emergencia en clave objetiva considera que en esta sentencia el TC «parece haber encontrado la clave para conciliar el carácter objetivo de una situación de emergencia con los criterios axiológicos que adopte la autoridad política en su descripción de la misma». Actuando de esta forma, sigue razonando el autor, «el TC se restringe a constatar que la alusión a las circunstancias extraordinarias realizada por parte de la autoridad política sea – además de verdadera, desde ya – lo suficientemente *precisa* como para que su control sea posible».

⁷⁸ STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 12. Aunque las afirmaciones del Tribunal en el supuesto aquí resuelto se refiriesen concretamente a la legislación laboral y de Seguridad Social cabe considerarlas aplicables a otros sectores materiales dotados de una especial relevancia para los ciudadanos, tales como la sanidad o la educación.

⁷⁹ Citamos, a continuación, algunos ejemplos especialmente paradigmático en este sentido: 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; Real Decreto-ley 11/2013, de 25 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social; Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas; Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social; Real Decreto-ley 6/2015, de 14 de mayo, por el que se modifica la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas de carácter tributario; Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo de la economía.

recurso a este criticable expediente, cuya importancia no se resuelve en un mero defecto de técnica normativa carente de relevancia constitucional como sostiene el TC⁸⁰, se produce el efecto constitucionalmente fraudulento⁸¹ de que un único decreto-ley actúa como paraguas que acoge la regulación de sectores materiales muy diversos, despojados de conexión temática y que no responden a una lógica normativa común⁸². De esta forma, si bien el TC exige para salvar la existencia de la conexión de sentido que en relación a cada bloque de materias abordado por el decreto-ley se produzca una motivación expresa de la urgencia específica que motiva su adopción (y que se añada a la justificación genérica de la grave crisis existente), lo cierto es que en la práctica se crea un sólido manto protector que cubre normas intrusas carentes de justificación constitucional. Téngase presente, además, que en estos supuestos el ya de por sí endeble control parlamentario ejercido a través de la convalidación experimenta un serio revés, puesto que atendiendo a la heterogénea miríada de normas concernidas resulta prácticamente imposible ejercerlo con unas dosis mínimas de eficacia en el exiguo tiempo disponible para el debate⁸³. No habiendo reparado este abuso, como justamente afirma el Voto Particular formulado por los Magistrados F. Valdés, A. Asúa y J.A. Xiol a la STC 199/2015, «esta norma ha roto los diques constitucionales».

⁸⁰ Vid. STC 199/2015, de 5 de febrero, FJ 3, donde el tribunal afirma que no es el juez de la «calidad legislativa» de la norma enjuiciada.

⁸¹ Así se constata de forma irrefutable de la mera lectura de la enumeración de los contenidos del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que lleva a cabo la STC 199/2015: «124 artículos, estructurados en torno a cinco títulos, 25 disposiciones adicionales que regulan otras materias suplementarias, 11 transitorias, una derogatoria, cinco finales, una de ellas con el desarrollo de sus títulos competenciales, y 12 anexos, modifica un total de 28 normas con rango de ley, y afecta a medio centenar de materias, que van desde los horarios comerciales, a las Fuerzas Armadas, pasando por el sector minero o el Registro Civil».

⁸² La STC 199/2015, de 5 de febrero, FJ 5, rebate expresamente que su doctrina sobre el presupuesto habilitante avale la exigencia «de que deba existir, en los supuestos de decretos-leyes transversales o de contenido heterogéneo, un presupuesto habilitante común, que de coherencia y unidad a dicho decreto-ley. En realidad, de esa misma doctrina, podría más bien deducirse el requerimiento contrario». Rechazamos tal aproximación, puesto que el problema que se ha de afrontar se sitúa en un momento previo, esto es, en la existencia misma de la hipótesis normativa concurrente, debiendo evaluarse su constitucionalidad. Desde tal aproximación, compartimos la opinión de MARAZZITA 2003, 357-358 para quien estos decretos-leyes son por definición inconstitucionales, ya que las normas que componen un decreto-ley deben mantener una necesaria relación de funcionalidad con la exigencia de la afrontar la situación de necesidad urgente de la que éste trae causa. En una línea similar, en la doctrina española ARAGÓN REYES 2016, 103, atribuye a tales normas la consideración de «perversión legislativa».

⁸³ STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 8, rechaza expresamente que el derecho de participación en los asuntos públicos del que son titulares los diputados resulte lesionado como consecuencia de la referida configuración de la convalidación. El razonamiento esgrimido es que al ser tal derecho de configuración legal, el Reglamento del Congreso goza de discrecionalidad para su regulación. Una postura abiertamente crítica contra tales razonamientos se encuentra en ARAGÓN REYES 2016, 103-113.

5. *El entendimiento jurisprudencial de la extraordinaria y urgente necesidad en tiempos de crisis o la insoportable levedad del control*

Una vez mostrados los elementos esenciales de la realidad práctica del decreto-ley en España durante la etapa de crisis económica estudiada, a continuación, dirigiremos nuestra atención a la valoración que la misma ha merecido en sede jurisdiccional. Ante el aluvión de normas gubernamentales de urgencia aprobadas, el Tribunal Constitucional se ha tenido que enfrentar a un considerable número de procesos impugnatorios contra un destacado número de disposiciones gubernamentales de urgencia⁸⁴ en los que, sin obviar la vulneración de los límites materiales, la ausencia del presupuesto habilitante se muestra como recurrente eje argumental. Habiendo expuesto con anterioridad los criterios hermenéuticos acuñados por la jurisprudencia constitucional en torno a esta cuestión, resulta imprescindible analizar ahora en qué medida y con qué intensidad han sido aplicados en relación a unos casos en donde la apelación a la crisis se muestra como premisa esencial.

Atendiendo a tales consideraciones no resulta necesario insistir en la incuestionable excepcionalidad de una coyuntura fáctica como la concurrente y que, por lo demás, proyecta sus efectos a lo largo de un prolongado arco de tiempo. Asimismo, baste con recordar que su superación se define como el objetivo gubernamental por antonomasia, insistiendo en que la alusión a la necesidad de crear una situación que proporcione seguridad a las instituciones económicas europeas y mundiales y a los mercados financieros se erige en leit motiv que justifica la adopción de una compleja y profusa batería de reformas estructurales (ya sea en la regulación del mercado de trabajo, el saneamiento del déficit en el sistema sanitario o la reestructuración del ámbito educativo, por citar solo algunos ejemplos). El mantra del deber inescusable de alcanzar el objetivo de la estabilidad presupuestaria, así como de reducir el déficit público, por su parte, es el cauce genérico por el que discurre habitualmente el recurso a la normativa gubernamental de urgencia.

La cuestión a valorar ahora es si dicho arsenal argumental se ajusta a la exigencia del TC de requerir del Gobierno una justificación explícita y razonada en torno a las circunstancias que motivan el recurso a su potestad legislativa de urgencia, teniendo presente la proscripción del empleo de fórmulas rituales, vacías de contenido y meramente formales (STC 68/2007). En este sentido, vaya por delante que no se constatan cambios sustanciales manteniéndose una línea esencialmente continuista en relación con el control de los decretos anti-crisis⁸⁵, lo

⁸⁴ Una completa referencia a las sentencias emanadas por el TC español en las que se resuelven impugnaciones relativas a decretos-leyes dedicados a la gestión de la crisis se encuentra en TARCHI, FIUMICELLI 2016, 61 ss.

⁸⁵ FASONE 2014, 43 llama la atención sobre la línea de continuidad argumental que mantienen los Tribunales Constitucionales español e italiano (no así el portugués) a pesar de enfrentarse a «conflictos constitucionales no comparables a los acaecidos en momentos precedentes».

que permite al TC conservar su habitual actitud de intensa deferencia con relación a las opciones políticas manifestadas en sede ejecutiva. De esta manera las genéricas alusiones a la excepcionalidad económica formuladas en los preámbulos de las normas controladas, así como con ocasión de los debates de convalidación merecerán por lo general un juicio positivo de constitucionalidad. Así, desde las primeras resoluciones del Tribunal (los Autos 179/2011, de 13 de diciembre⁸⁶ y 43/2014, de 12 de febrero⁸⁷) se marcará la tendencia preponderante, dejando sentados los razonamientos que se mantendrán sustancialmente inalterados en casos posteriores. Sólo en dos ocasiones (SSTC 27/2015, de 19 de febrero⁸⁸ y 136/2015, de 11 de junio⁸⁹) que, ciertamente, pueden considerarse la excepción a la regla, va declararse la inconstitucionalidad de normas gubernamentales considerando que la genérica referencia a la situación de crisis que atraviesa España no resulta por sí sola suficiente para justificar el recurso al decreto-ley. La deficiente motivación específica del supuesto concreto de urgencia en la que se basan tales previsiones traerá aparejada la declaración de inconstitucionalidad.

Por su parte, el prolongado devenir temporal de la emergencia, restándole la nota de imprevisibilidad a las situaciones afrontadas por el Ejecutivo, tampoco va a merecer tacha alguna de inconstitucionalidad. Para ello, el Tribunal se limita a seguir aplicando el criterio según el cual lo determinante es que la situación de extraordinaria necesidad exista y que, dejando al margen si ésta resulta o no

⁸⁶ En dicho Auto se avala la constitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Esta resolución es particularmente importante, ya que la norma objeto de control supuso la respuesta drástica del Gobierno presidido por J.L. Rodríguez Zapatero a las exigencias de recortes y reajustes exigidas desde las instituciones europeas.

⁸⁷ A través de esta resolución, el TC enjuicia el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma laboral, esto es, la primera norma en la materia aprobada por el Gobierno de M. Rajoy.

⁸⁸ En este caso se impugnaban diversas previsiones del 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, cuya adopción por decreto-ley se ampara ante la «recaída reciente de la economía española» que exige el diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, así como su articulación a medio plazo de modo verosímil y capaz de concitar la credibilidad ante los mercados financieros, en la necesidad específica de proporcionar con prontitud mayor seguridad jurídica a los empresarios y a los perceptores de las prestaciones en materia de desempleo. Tal modo de razonar es rebatido por el Tribunal al considerar que no se ha producido una justificación suficiente en términos concretos (FJ 4).

⁸⁹ Siguiendo en este punto el iter discursivo iniciado por la STC 27/2015, la presente resolución va a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, recordando que tampoco en este caso la justificación genérica que apela a la crisis económica «resulta suficiente por sí sola para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante» (FJ 5). Estima el Tribunal que no concurre «una situación objetivamente merecedora de ese tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia», según se desprende de la Exposición de motivos del RDL en donde únicamente se lleva a cabo una «alusión a las normas y sus contenidos, sin hacer consideración alguna acerca de las razones que amparan la extraordinaria y urgente necesidad en su adopción», lo cual se considera insuficiente desde la perspectiva de la obligada justificación en términos específicos (FJ 6).

previsible (STC 11/2002, de 17 de enero) requiere, eso sí, una intervención normativa urgente⁹⁰. Esta referencia a la no imprevisibilidad de la situación fáctica subyacente nos permite enlazar con otra herramienta hermenéutica de la jurisprudencia constitucional que teóricamente estaría llamada a desempeñar un destacado papel en la valoración de la constitucionalidad de la producción normativa del Gobierno en tiempos de crisis: la inexcusable premura temporal con la que ésta ha de producirse. Porque, como ya se expuso en su momento, sólo será constitucionalmente admisible acudir al decreto-ley para aprobar disposiciones vinculadas con los objetivos gubernamentales que requieren una acción reguladora inmediata en un tiempo más breve que el requerido para su tramitación por el procedimiento legislativo de urgencia⁹¹. Resulta claro que de producirse una circunstancia imprevista de naturaleza excepcional y grave la celeridad en la respuesta adquiere una relevancia esencial, reforzando la presunción a favor del uso de la potestad gubernamental de urgencia. Pero cuando la situación que se ha de afrontar en esta sede normativa aparece enmarcada en un contexto de índole no coyuntural o transitoria sino, antes bien, de carácter estructural y alcance recurrente, como es el supuesto de una crisis sistémica, entonces, el planteamiento cambia significativamente de signo, debiendo someter estos decretos-leyes a un canon de control más exigente. Así quedó establecido explícitamente en la STC 68/2007, resolución que limita las regulaciones estructurales a cargo del Gobierno únicamente a «situaciones especialmente cualificadas por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia» que requieren una respuesta normativa inmediata. Pero no sólo, puesto que en tal caso, además, deberán justificarse «los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación [...] por el procedimiento legislativo ordinario»⁹².

⁹⁰ Las SSTC 31/2011, de 17 de marzo y 137/2011, de 14 de septiembre declaran la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados aludiendo la ausencia objetiva de la nota excepcionalidad que acompaña a la regulación que se produce en un contexto despojado, a su vez, de imprevisibilidad.

⁹¹ Una consideración similar va a formularse en la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9 b) en relación con los decretos-leyes autonómicos (introducidos en los ordenamientos autonómicos a partir de las reformas estatutarias acaecidas en España en la primera década del siglo XXI), considerando que en tales casos ha de concurrir una «situación que exige una acción normativa absolutamente inmediata sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la corta demora que conllevaría la tramitación legislativa particularmente ágil que caracteriza la aprobación de las leyes en las cámaras autonómicas».

⁹² STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10. La STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4, volvió a aplicar este requisito en relación con el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios. Impugnado el precepto que establecía la liberalización de horarios comerciales sobre la base de la urgente necesidad vinculándolo al contexto de consolidación e impulso de la recuperación económica, el Tribunal dictaminó la inconstitucionalidad de la disposición discutida por falta del presupuesto habilitante, aduciendo entre otros motivos que el Gobierno no justificó porqué no se podía acudir al procedimiento legislativo.

Recientemente, sin embargo, se ha introducido (STC 93/2015, de 14 de mayo) una rebaja significativa en el nivel de motivación requerido, porque a pesar de reivindicar la necesidad de ponderar el factor temporal

«caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el gobierno»⁹³,

a continuación el Tribunal va a rechazar que haya de exigirse a éste «una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales». Lo determinante, sigue razonando, es que «sea posible inferir la existencia de la urgencia a partir de la valoración conjunta de la justificación esgrimida»⁹⁴.

Dejando constancia sobre lo cuestionable que resulta tal planteamiento en términos de constitucionalidad, por el efecto reductivo que el mismo provoca sobre el nivel de exigencia que pesa sobre el Ejecutivo, lo cierto es que aun así lo lógico hubiera sido que el TC hubiera tomado en consideración la duración efectiva del procedimiento legislativo para valorar la adecuación de aquellos decretos-leyes aprobados en circunstancias de emergencia sistémica en las que la nota de imprevisibilidad no concurre. No ha sido, sin embargo, esta la línea discursiva adoptada como pauta general, puesto que dejando al margen el caso aislado de la STC 27/2015, de 19 de febrero, en la que se trae a colación la ausencia de tal justificación para declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, en el resto de resoluciones no será objeto de atención. Sirvan como ejemplo en este sentido las sentencias en las que se avala la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad al margen de cualquier exigencia sobre la viabilidad del procedimiento legislativo de urgencia cuyo objeto gira en torno a regulaciones tan significativas como las contenidas en el Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral⁹⁵; el Real Decreto-ley 6/12, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones⁹⁶; el Real Decreto-Ley 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el sistema educativo⁹⁷. Habiendo renunciado a utilizar como canon interpretativo de la justificación de la urgencia la suficiencia de los tiempos parlamentarios que «no es fácil de articular en cuanto tal, pero tampoco imposible, dada la previsibilidad de los plazos

⁹³ STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 6. El hecho de estar en un supuesto de decreto-ley autonómico no empece la aplicación con carácter general de la afirmación reseñada.

⁹⁴ STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9 b).

⁹⁵ Auto TC 43/2014, de 12 de febrero, FJ 4.

⁹⁶ STC 139/2016, de 21 de julio, FFJJ 4 y 5.

⁹⁷ STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 3.

establecidos por los reglamentos de las Cámaras»⁹⁸, se ha cerrado la puerta a una vía de control cargada de una potencialidad innegable que hubiera puesto un dique efectivo frente al uso no justificado del decreto-ley.

6. Reflexiones conclusivas: Sombrío paisaje constitucional para después de la crisis

El análisis realizado a lo largo de las páginas anteriores nos permiten, llegados a este punto, formular una serie de consideraciones conclusivas sobre los diversos efectos que desde una perspectiva constitucional ha provocado el constante uso del decreto-ley para afrontar la emergencia económica en la que se ha hallado inmerso nuestro país en los últimos años.

En primer lugar, el recorrido a través de la reciente jurisprudencia del TC, avalando por regla general la constitucionalidad de la constante apelación a la excepcional situación de crisis por parte de los Ejecutivos para acudir para su gestión por decreto-ley, permite concluir que ésta se ha convertido en una suerte de metaconcepto, una mera condición atécnica⁹⁹ cuya invocación unida al objetivo de superarla actúa *per se* como factor que determina la validez de la regulación enjuiciada¹⁰⁰. El resultado de tal *modus operandi* no es otro que la afirmación de una reforzada presunción *iuris tantum* a favor de los decretos-leyes para afrontar la crisis en sede gubernamental¹⁰¹. Actuando de tal manera se ha venido a otorgar carta de naturaleza constitucional a la genérica apelación a la situación de emergencia formulada por la esfera ejecutiva, lo que a la postre ha servido como «coartada para adoptar muchas medidas que hubieran debido aprobarse mediante ley parlamentaria»¹⁰² y que, de este modo, logran sortear «el tedioso íter legislativo y eluden el control político de la oposición en las Cámaras»¹⁰³. Esta lectura extraordinariamente permisiva del presupuesto habilitante mantenida en sede jurisdiccional se muestra incapaz de extraer consecuencias limitadoras que podrían derivarse de una aplicación coherente de ciertas pautas hermenéuticas utilizadas por el mismo TC. El resultado es claro y apunta directamente hacia la extrema debilidad de diques de contención jurídicamente efectivos.

⁹⁸ ARAGÓN REYES 2016, 81.

⁹⁹ CIOLLI 2012.

¹⁰⁰ REQUEJO RODRÍGUEZ 2015, 430 pone de manifiesto como las referencias continuas a la crisis por parte del Tribunal adquieren «una sustantividad propia», de tal manera que «no sólo explican y justifican la acción del legislador sino también su propia argumentación, condicionando el parámetro utilizado y, en último término, su conclusión favorable a los preceptos impugnados». Actuando así, prosigue la autora (433) se ha llegado al resultado de que la circunstancias económicas y sociales han venido a condicionar las opciones del legislador y a la luz de su consideración por el TC «han determinado su validez».

¹⁰¹ GARCÍA MAJADO 2015 va más lejos afirmando que se ha establecido «una suerte de reserva automática a favor de este instrumento normativo».

¹⁰² ARANA GARCÍA 2013, 363.

¹⁰³ GÓMEZ LUGO 2013, 114.

El carácter no coyuntural sino temporalmente sostenido de la emergencia, que ha servido como justificación a un constante y exacerbado uso del decreto-ley también ha dado lugar a un creciente arrinconamiento de la ley parlamentaria como principal instrumento normativo llamado por la Constitución para configurar el ordenamiento jurídico¹⁰⁴. Desde tal perspectiva, se ha apelado a la crisis para acometer importantes reformas estructurales de sectores esenciales (mercado de trabajo, educación, sanidad, etc.) utilizándose el decreto-ley y no la ley como hubiera sido constitucional y democráticamente exigible a la hora de limitar sustancialmente destacados derechos de naturaleza tanto social como económica. La idea a subrayar en términos jurídicos es que, ante la reducción de tales derechos, marcada por la necesidad de reducir el gasto público en tan relevantes ámbitos en aras de limitar el déficit y lograr aproximarse al objetivo de la estabilidad presupuestaria, dicha tarea no debería haber sido asumida exclusivamente por el Gobierno debiendo contar, asimismo, con la participación activa del legislador parlamentario. Ante la magnitud de la tarea reguladora acometida no cabe sino exigir «un plus democrático que incremente el debate, la motivación, la publicidad y la transparencia en la toma de estas decisiones tan sensibles»¹⁰⁵.

El panorama descrito adquiere tintes constitucionales aún más preocupantes en el contexto del exiguo margen de actuación disponible para el Congreso de los Diputados en el preceptivo trámite de convalidación de las normas gubernamentales de urgencia. Y es que la regulación que del mismo lleva a cabo el Reglamento de la Cámara Baja deja al descubierto de un modo inapelable sus profundas deficiencias en tanto que cauce llamado a propiciar la efectiva deliberación, así como la manifestación de las críticas que en torno a los decretos-leyes toca desarrollar a la oposición parlamentaria. La ya de por sí raquítica extensión en términos objetivos de los turnos de intervención previstos para la convalidación muestra con toda crudeza su nivel de problematicidad en términos democráticos cuando se confronta con la complejidad de una parte no residual de los decretos-leyes emanados por los Ejecutivos (multitud de reformas estructurales y, asimismo, recurso continuado a normas ómnibus). De este modo, la imprescindible tarea de control del Gobierno por parte de las minorías representadas en el Congreso queda profundamente desvirtuada privando a la oposición del ejercicio efectivo de su principal función dentro del esquema institucional.

Asimismo, la tendencia a la marginación de la ley parlamentaria a favor del decreto-ley ha alcanzado tal magnitud que la *imagen tradicional* del Ejecutivo como colegislador ha sido reemplazada en la actualidad por la del Gobierno que actúa

¹⁰⁴ Esta tendencia hacia la marginación de la ley y neta preponderancia del decreto-ley trae consigo un fenómeno que DE LA IGLESIA CHAMARRO 2013, 70 ha denominado acertadamente «ejecutivización del derecho».

¹⁰⁵ REQUEJO RODRÍGUEZ 2015, 420.

como «señor de las fuentes» y que asume en la práctica el rol de legislador único¹⁰⁶. Las consecuencias anudadas a tan relevante transformación del sistema de fuentes diseñado por la Constitución no se resuelve en una cuestión –ya de por sí gravemente cuantitativa, incorporando una trascendente dimensión cualitativa que se deja sentir con especial crudeza en el terreno de las relaciones interorgánicas características del modelo de parlamentarismo racionalizado asumido por la Constitución española. En efecto, el uso continuado del decreto-ley formalmente justificado por la apelación a la situación de emergencia económica concurrente ha actuado como elemento catalizador que ha dado pie a un subrepticio cambio en las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales¹⁰⁷ que, sin generar una ruptura explícita del marco vigente, ha provocado en la práctica una sensible alteración de la forma de gobierno¹⁰⁸. Las cifras ya expuestas en su momento son demoledoras y permiten constatar que durante el período analizado, el Parlamento español ha asistido prácticamente inerte¹⁰⁹ al aluvión de decretos-leyes producidos por los distintos Gobiernos en el poder sin que, por su parte, el Tribunal Constitucional haya asumido una actitud de control incisivo frente a tal patología.

El paisaje resultante ofrece una imagen sombría¹¹⁰, en el que no es posible ignorar la existencia de importantes fracturas sobre el edificio constitucional. Las certeras palabras contenidas en el voto particular formulado a la STC 199/2015 por los Magistrados F. Valdés, A. Asúa y J.A. Xiol resultan suficientemente expresivas en este sentido: «la funesta consecuencia es la relegación del poder legislativo a un papel pasivo, secundario y disminuido, en detrimento del principio representativo, de la calidad democrática y, en las propias palabras del preámbulo de la Constitución, del Estado de Derecho que asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular».

¹⁰⁶ CARTABIA 2011, IX.

¹⁰⁷ ARAGÓN REYES 2016, 41 ss, afronta la cuestión del control parlamentario del decreto-ley desde un enfoque general que hace hincapié en la debilidad intrínseca que en España presenta por lo general el ejercicio de las tareas fiscalizadoras del Gobierno a cargo de las asambleas representativas.

¹⁰⁸ MICCIARELLI 2013, 60 ss.

¹⁰⁹ ARANA GARCÍA 2013, 365.

¹¹⁰ Conclusión que resulta aplicable también a otros ordenamientos constitucionales de Estados europeos especialmente golpeados por la crisis existente. En este sentido, el caso de Italia resulta muy similar al español tanto desde una perspectiva política, dada la profusa utilización que los distintos Gobiernos han hecho del decreto-ley, como a la vista de la actitud permisiva adoptada por la Corte Constitucional en el control de los mismos.

Referencias bibliográficas

- ALBERTÍ ROVIRA E. 2012. *Criterios constitucionales de la intervención pública de la economía*, en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *La Constitución económica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Constitucional, 2012, 77 ss.
- ARAGÓN REYES M. 2005. *Gobierno y forma de gobierno: Problemas actuales*, en ARAGÓN REYES M., GÓMEZ MONTORO Á.J. (eds.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, 27 ss.
- ARAGÓN REYES M. 2016. *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.
- ARANA GARCÍA E. 2013. *Uso y abuso del decreto-ley*, en «Revista de Administración Pública», 191, 2013, 337 ss.
- AZPITARTE SÁNCHEZ M. 2013. *El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el Estado Constitucional*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», 97, 2013, 151 ss.
- BALAGUER CALLEJÓN F. 1992. *Fuentes del derecho II. Ordenamiento del Estado*, Madrid, Tecnos, 1992.
- BARNÉS VÁZQUEZ J. 2012. *El sujeto privado en la Constitución económica: de la vertiente de defensa de los derechos y libertades a la dimensión activa de los actores privados en cuanto protagonistas y corresponsales de la vida económica*, en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *La Constitución económica*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012, 33 ss.
- CALVANO R. 2013. *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011/2013. Riflessioni critiche*, en «Osservatorio sulle Fonti», 3, 2013, 1 ss.
- CARMONA CONTRERAS A. 1997. *La configuración constitucional del decreto-ley*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- CARMONA CONTRERAS A. 2013. *El decreto-ley en tiempos de crisis*, en «Revista catalana de Dret Public», 47, 2013, 1 ss.
- CARMONA CONTRERAS A. 2015. *Costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e limiti alla sovranità statale: L'esperienza della riforma costituzionale in Spagna*, en MARSOCCHI P. (ed.), *Partecipazione politica transnazionale. Rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 235 ss.
- CARILLO LÓPEZ. 1987. *El Decreto-Ley: excepcionalidad o habitualidad*, «Revista de las Cortes Generales», 11, 1987, 47 ss.
- CARTABIA M. 2011. *Il Governo, signore delle fonti?*, en CARTABIA M., LAMARQUE E., TANZARELLA P. (eds.), *Gli atti normativi del Governo tra Corti e Giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, IX ss.
- CIOLLI I. 2012. *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, en «Costituzionalismo.it», 3, 2012, 1 ss.

- CRUZ VILLALÓN P. 1999. *Tres sentencias sobre el decreto-ley*, en ID., *La curiosidad del jurista persa y otros escritos sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, 163 ss.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO A. 2013. *Crisis económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular de los decretos-leyes nacionales y autonómicos*, en «Revista Estudios de Deusto», 61, 2, 2013, 69 ss.
- DE OTTO Y PARDO I. 1987. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Madrid, Ariel, 1987.
- FASONE C. 2014. *Constitutional Courts facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a comparative perspective*, EUI MWP 2014/25, 1 ss.
- GARCÍA MAJADO P. 2016. *El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica*, en «Revista de Derecho Constitucional Europeo», 25, 2016, 1 ss.
- GARRORENA MORALES Á. 2011. *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- GÓMEZ LUGO Y. 2013. *Decreto-ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia*, «Eunomia», 4, 2013, 102 ss.
- MARTÍN REBOLLO M.A. 2015. *Uso y abuso del decreto-ley (Un análisis empírico)*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», 174, 2015, 23 ss.
- MARAZZITA G. 2003. *L'emergenza costituzionale: Definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MICCIARELLI G. 2013. *Emergenza ed eccezione nel diritto contemporaneo*, en TUCCI A. (ed.), *Disaggregazioni. Forme e spazi di governance*, Milano, Mimesis Edizioni, 2013, 57 ss.
- ORTEGA E., PEÑALOSA J. 2012. *Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM*, en «Documentos ocasionales», Banco de España, Eurosistema, 1201, 2012, 1 ss.
- PARMIGIANI M. 2016a. *Emergencia jurídica y objetividad. Reflexiones filosóficas en torno al control judicial del presupuesto habilitante*, en «Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho», 39, 2016, 319 ss.
- PARMIGIANI M. 2016b. *¿Hacia una fórmula objetiva de la emergencia jurídica?*, en «Diritto e Questioni Pubbliche», 16, 1, 2016, 177 ss.
- PÉREZ ROYO J. 1985. *La distribución de capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno*, en BARCENDON A. et al. (eds.), *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1985, 98 ss.
- PITRUZZELLA G. 2013. *Crisi economica e decisioni di Governo*, en «Rivista AIC», 4, 2013, 1 ss.
- REQUEJO RODRÍGUEZ P. 2015. *El papel de la crisis económica en la argumentación del Tribunal Constitucional*, en «Teoría y realidad constitucional», 36, 2015, 417 ss.
- SANTOLAYA MACHETTI P. 1988. *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Tecnos, 1988.
- TARCHI R., FIUMICELLI D. 2016. *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, «Ossevatorio sulle fonti», 3, 2016, 1 ss.