



Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia

Yolanda Gómez Lugo
Universidad Carlos III de Madrid
yolanda.gomez@uc3m.es

Resumen

Este trabajo pretende reflexionar acerca del uso de la legislación de urgencia durante el primer año de la X Legislatura en detrimento de la legislación parlamentaria para afrontar la actual crisis económica. La práctica más reciente muestra que en estas circunstancias los Ejecutivos optan por aprobar decretos-leyes en lugar de proyectos de ley. Este artículo examina los mecanismos con que cuenta el Gobierno para facilitar disposiciones normativas inmediatas cuando así lo requieren situaciones excepcionales o imprevistas. Para ello, se analizan los principales rasgos del Decreto-ley a la luz de una consolidada doctrina constitucional. Desde esta perspectiva, se propone la utilización de la ley aprobada mediante procedimientos legislativos abreviados como alternativa al uso desmedido de la legislación de urgencia

Palabras clave

Gobierno, Decreto-ley, Parlamento, Ley, procedimientos legislativos abreviados, fuentes del Derecho, Jurisprudencia constitucional.

Decree-laws versus parliamentary legislation: Notes on the use of emergency legislation

Abstract

This paper seeks to think about how emergency legislation has been used by the Spanish Government during the first year after taking office (*X Legislatura*) to the detriment of parliamentary Legislation to deal with the current economic crisis. Under these circumstances, the practice shows that Executives choose to issue Decree-laws in lieu of bills. This article examines Government's tools in order to provide immediate normative provisions when it is required because of exceptional or unforeseen circumstances. Thus, it analyzes main distinctive features of the Decree-law in light of the Constitutional Court's case law. From this perspective, the author suggests the use of the Act passed through abbreviated legislative procedures as alternative to the excessive use of the emergency legislation.

Keywords

Government, Decree-law, Parliament, Act, abbreviated legislative procedures, sources of law, Constitutional Court's case law.

1. Punto de partida: el incremento de la legislación de urgencia y el desplazamiento de la forma de ley en la X Legislatura

Uno de los aspectos en que se manifiesta la influencia de las crisis económicas en el sistema de fuentes es el incremento notable de la actividad normativa impulsada por los Ejecutivos, ya sea a través de la presentación de proyectos de ley para su tramitación parlamentaria, o ya sea mediante la aprobación unilateral de legislación de urgencia. Como titular de la función de dirección política del Estado, es de esperar que el Gobierno adopte las medidas necesarias para afrontar situaciones excepcionales, cuestiones inaplazables, o circunstancias imprevistas que puedan plantearse; y ello, haciendo uso de los instrumentos normativos que la Constitución pone a su alcance, no sólo los habituales u ordinarios, sino también los de carácter excepcional como es la figura del Decreto-Ley en virtud de la potestad reconocida por el artículo 86 CE¹. Puede afirmarse que lo previsible y esperable es que el Ejecutivo reaccione ante situaciones de crisis o urgencia con la mayor celeridad, haciendo un uso responsable de los mecanismos disponibles y, si es posible, en colaboración con el Legislativo.

En el caso concreto de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos, la actividad legislativa del Estado se ha visto alterada por el elevado número de ocasiones en que el Gobierno de la Nación ha recurrido a la utilización de un mecanismo normativo excepcional, el decreto-ley, en lugar de dar impulso a la actividad legislativa del Estado a través de la presentación de proyectos de ley para su tramitación y aprobación parlamentaria. Ello se ha traducido en una alteración no sólo de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino también del funcionamiento de nuestro sistema de fuentes. Resulta evidente que el uso creciente de un instrumento excepcional como la legislación de urgencia siempre conlleva un cierto riesgo de abusar del mismo, y con ello, de sustituir a la ley formal. En este contexto, el Gobierno asume todo el protagonismo en la producción normativa, mientras que el titular originario de la función legislativa, las Cortes Generales, pasa a un segundo plano dejando de ocupar el lugar central que tiene en la vida política estatal y perdiendo el monopolio que posee en el ejercicio de la función legislativa. Como consecuencia de ello, el decreto-ley pasa a convertirse en el instrumento normativo habitual para gestionar la crisis económica desplazando a la forma jurídica de ley.

Durante el primer año de la X Legislatura el Gobierno de la Nación ha aprobado treinta decretos-leyes, diez de los cuales tras su convalidación han sido convertidos en ley mediante el procedimiento de urgencia².

Asimismo, durante este mismo periodo el Ejecutivo ha impulsado la actividad legislativa del Estado presentando ante el Congreso de los Diputados treinta y tres proyectos de ley, veinticinco de los cuales han sido tramitados y aprobados como leyes por el Congreso y el Senado. Diez del total de estas leyes proceden de Decretos-leyes, otras ocho corresponden a tramitaciones de leyes orgánicas, dos a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2012 y 2013, y por

¹ Entre la numerosa bibliografía sobre la figura del Decreto-ley, puede destacarse: Aatarloa Huarte-Mendicoa (1985), Carmona Contreras (1997), Díaz de Mera Rodríguez (2011), Iglesia Chamorro (1998), Jiménez Campo (2011), Otto (1991), Santolaya Machetti (1988; 2003-2004), Tur Ausina (2002).

² Hasta el 31 de diciembre de 2012 el número de Decretos-leyes aprobados por el Gobierno de la Nación durante el primer año de la X Legislatura es de 30. A la fecha de la última revisión de este trabajo, 19 de marzo de 2013, el número de Decretos-leyes aprobados es de 34. Estos datos han sido obtenidos del buscador de iniciativas de la web del Congreso de los Diputados, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>. Revisado el 21 de marzo de 2013.

último, tan sólo cinco proyectos legislativos corresponden a tramitaciones de leyes ordinarias. Además, dos de los proyectos de ley orgánica tramitados y aprobados por el Parlamento contienen sendas autorizaciones para la ratificación de dos tratados internacionales de conformidad con lo previsto en el art. 93 CE.

Estos datos requieren de una reflexión acerca de cómo se está utilizando la figura jurídica del Decreto-ley en el contexto de la actual crisis económica. Como puede comprobarse, llama la atención que durante el primer año de la X Legislatura el número de Decretos-leyes aprobados (30) sea casi equivalente al número de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo (33) y sensiblemente superior al número de leyes aprobadas por las Cámaras por impulso legislativo del Gobierno (25), -bastante superior, si se descartan las leyes que proceden de decretos-leyes, un total de diez-. Estas cifras evidencian que el Ejecutivo ha optado mayoritariamente por la utilización de un instrumento normativo unilateral para afrontar la crisis, la legislación de urgencia, frente a la ley formal de origen parlamentario. Además, y como se desprende de los datos destacados, la mayor parte de las iniciativas legislativas gubernamentales convertidas finalmente en ley no podían ser reguladas por Decreto-ley, ya que corresponden a materias reservadas a procedimientos legislativos especiales y, por tanto, a la exclusiva competencia del Poder Legislativo. Esto es lo que ocurre con los ámbitos materiales reservados a la categoría de ley orgánica (art. 81.1º CE), los actos de autorización de tratados internacionales por medio de los cuales atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93 CE) o el acto de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134 CE). El rasgo común en todos estos supuestos es que se trata de materias tipificadas constitucionalmente y reservadas no sólo a un procedimiento específico de tramitación y aprobación (reserva de procedimiento), sino también a la propia institución parlamentaria (reserva de Parlamento), de tal suerte que en ningún caso las mismas podrían ser objeto de regulación por parte del Ejecutivo a través de la legislación de urgencia³. Así, y a la luz de esta realidad, parece que el Gobierno de la Nación ha optado por la legislación parlamentaria frente al Decreto-ley sólo cuando exigencias constitucionales así lo imponen, como es el caso de las materias sometidas a reservas procedimentales específicas. Esto demuestra que en aquellos casos en los que no tratándose de una reserva procedimental, y por tanto podría optarse entre la presentación de un proyecto de ley o la emanación de un decreto-ley, el Gobierno ha utilizado en un porcentaje muy elevado la legislación de urgencia dando lugar a una alteración en los modos de producción normativa, en la medida en que el ejercicio de la función legislativa del Estado que corresponde al Parlamento se ha visto desplazado a un segundo plano.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley goza de determinados privilegios en relación con la tramitación de las proposiciones de ley. Como es sabido, las iniciativas legislativas del Gobierno gozan de preferencia en la tramitación y están exentas del trámite de toma en consideración por el Pleno de la Cámara lo cual facilita su andadura parlamentaria. Asimismo, debe recordarse que el protagonismo del Ejecutivo en el ámbito de la producción normativa no se traduce únicamente en la posibilidad de emanar legislación de urgencia o legislación delegada⁴, sino también en la posibilidad de presentar proyectos de ley ante el Parlamento para iniciar el trámite de elaboración y aprobación de la ley parlamentaria por cualquiera de sus diferentes cauces. Precisamente, la práctica parlamentaria pone de manifiesto que la mayor parte de

³ Sobre estas reservas procedimentales, nos remitimos a Gómez Lugo (2008).

⁴ Durante este primer año de la X Legislatura el Gobierno de la Nación no ha hecho uso de la legislación delegada, esto es, no ha aprobado ningún Real Decreto Legislativo.

las leyes del Estado son aprobadas por impulso del Gobierno y con el beneplácito de la mayoría parlamentaria que lo sustenta. Sin embargo, y como se acaba de señalar, durante el primer año de la presente Legislatura sólo ha recurrido al ejercicio de la iniciativa legislativa cuando se ha visto compelido por el contenido material de las mismas. Además, y como se expondrá detalladamente más adelante, esta circunstancia resulta aún más llamativa teniendo en cuenta que el Ejecutivo actual cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta de ambas Cámaras y que la mayor parte de las técnicas de aceleración procedimental para la aprobación de la ley formal se activan a instancia o impulso del Gobierno de la Nación.

Por lo que respecta al contenido de la legislación de urgencia aprobada durante este primer año de Legislatura, se constata que los usos o fines para los cuales se ha utilizado este instrumento normativo son bastante amplios, coincidiendo con la práctica habitual de los Ejecutivos desde la entrada en vigor de la Constitución⁵. Sin ánimo de dar cuenta de cada uno de los decretos-leyes aprobados durante este último año, puede señalarse, a modo de ejemplo, el empleo del decreto-ley como instrumento para la transposición de directivas europeas a derecho español⁶ (Reales Decretos-leyes 5, 8, 9 y 13/2012)⁷, la adopción de medidas urgentes de carácter laboral (RDL 3/2012)⁸, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (RDL 28/2012)⁹, de medidas urgentes para la racionalización del gasto público en el ámbito educativo (RDL 14/2012)¹⁰, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE (RDL 15/2012)¹¹, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud (RDL 16/2012)¹², de medidas urgentes en materia económica (RDL 20/2011)¹³... Ahora bien, aunque los contenidos materiales de estos decretos-

⁵ Entre los casos más controvertidos de utilización de la figura del Decreto-ley destaca su empleo para ratificar tratados internacionales; supuesto analizado por el Tribunal Constitucional en la STC 155/2005, en la que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional. Sobre las críticas planteadas a esta práctica, puede consultarse Carmona Contreras (2000), Santaolalla López (2006) y Urrea Corres (2006).

⁶ La utilización del Decreto-ley para la transposición de directivas europeas a derecho español es una práctica cuya constitucionalidad ha sido confirmada por la Jurisprudencia Constitucional (STC 329/2005). Más recientemente, el Tribunal ha matizado esta doctrina al afirmar que “el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad, por lo que constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución española como es la legislación de urgencia y conduce a un reforzamiento de la posición institucional del poder ejecutivo en detrimento de la del legislativo” (STC 1/2012, F.J.9º). Sobre esta utilización del decreto-ley, véase Martín y Pérez de Nanclares (2006).

⁷ Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles; Real Decreto-ley 8/2012, de 16 de marzo, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio; Real Decreto-ley 9/2012, de 16 de marzo, de simplificación de las obligaciones de información y documentación de fusiones y escisiones de sociedades de capital; Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

⁸ Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

⁹ Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

¹⁰ Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

¹¹ Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

¹² 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.

¹³ Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

leyes no son nuevos, lo que llama la atención es el porcentaje de ellos en relación con la legislación parlamentaria aprobada en este periodo a iniciativa del Ejecutivo. Precisamente esta frecuencia con que el Gobierno está haciendo uso de la legislación de urgencia durante la presente Legislatura ha reavivado el debate sobre el uso y abuso del Decreto-ley, un tema clásico ampliamente tratado por la doctrina italiana, precisamente a consecuencia de la utilización abusiva que se hizo de este instrumento a mediados de los setenta y principios de los noventa¹⁴.

A la luz de esta realidad sobre el ejercicio de la función normativa del Estado, y más concretamente, sobre el empleo de la figura del Decreto-ley, son varios los interrogantes que pueden plantearse sobre el giro que está dando nuestro sistema de fuentes. ¿Puede afirmarse que la legislación de urgencia se ha convertido en el instrumento normativo habitual sustituyendo a la legislación parlamentaria? ¿Estamos ante una modificación del sistema de producción normativa previsto por la Constitución en el que el Decreto-ley aparece configurado como una norma excepcional y la ley parlamentaria como el instrumento habitual de legislación? Como mínimo puede afirmarse que el sistema de fuentes se resiente a consecuencia de la coyuntura de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos. Por ello, es inevitable cuestionarse si se ha producido una sustitución del Legislador parlamentario por el Ejecutivo en la medida en que el Parlamento está perdiendo protagonismo frente a éste en el ejercicio de la función legislativa para reaccionar ante la crisis; incluso, es lógico preguntarse si no se trata de un uso arbitrario, o al menos desmesurado, de la facultad del Gobierno para aprobar decretos-leyes.

Por otro lado, se suscitan otras preguntas igualmente relevantes ¿a qué se debe esta preferencia del Ejecutivo por la legislación de urgencia frente a la ley parlamentaria? y sobre todo, ¿existen mecanismos alternativos a su disposición para impulsar la aprobación de medidas tendentes a paliar los efectos nocivos de la crisis? Para responder a estas cuestiones será necesario repasar las características de estos dos tipos de normas con fuerza de ley, legislación de urgencia y legislación parlamentaria, para entender las razones que explican el uso masivo del Decreto-ley ante determinadas circunstancias excepcionales o asuntos urgentes y poder valorar la pertinencia o idoneidad del decreto-ley como instrumento preferido por el Ejecutivo para afrontar la crisis, sin perjuicio de su posterior conversión legislativa por las Cámaras a través del procedimiento de urgencia.

2. La legislación de urgencia en la Constitución española

Como se desprende de la lectura del artículo 86 CE, el texto constitucional de 1978 regula la figura del Decreto-ley de un modo bastante más flexible en relación con el precedente del art. 80 de la Constitución republicana de 1931¹⁵ según el cual la emanación de la *decretación* de urgencia quedaba circunscrita a situaciones concretas y determinadas, esto es, *casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República* cuando el Congreso no se encontrase reunido. El actual marco constitucional del Decreto-ley dista bastante de la rigidez del texto republicano, ofreciendo al Ejecutivo un mayor

¹⁴ Sobre el abuso de la figura del decreto-ley en el ordenamiento italiano, véase el detallado estudio de Celotto (1997).

¹⁵ "Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República.

Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia".

margen de maniobra para aprobar “disposiciones legislativas provisionales”. Sin embargo, hay que reconocer que esta flexibilidad constitucional del Decreto-ley, “por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta” (STC 137/2011, F.J. 4º).

Ahora bien, pese a esta flexibilidad su emanación se encuentra supeditada a la concurrencia de una serie de requisitos formales y materiales: uno formal, la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad cuya apreciación queda en manos del propio Gobierno; y otro material, la prohibición de regular determinadas materias. Asimismo, la previsión constitucional prevé un condicionante más, el sometimiento de la legislación de urgencia a un mecanismo de control parlamentario al exigir que sea inmediatamente sometida a debate y votación de totalidad en el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días desde su promulgación; plazo en el que, dada su condición de norma provisional, la Cámara baja deberá pronunciarse sobre su convalidación o derogación. Sobre este extremo, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha descartado que esta provisionalidad deba estar vinculada al alcance temporal de la disposición normativa (STC 189/2005, F.J. 6º)¹⁶. Efectivamente, el Decreto-ley será sometido a control parlamentario y su eficacia definitiva dependerá de una decisión parlamentaria, esto es, el acto de convalidación por parte del Congreso. Desde esta perspectiva, la resolución parlamentaria convalidando las disposiciones normativas provisionales actúa no sólo como acto de control político del decreto-ley, sino como acto legislativo que transforma en definitiva dicha norma.

Para valorar cuál es el alcance de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86 CE, resulta conveniente recordar los rasgos de estas disposiciones normativas con fuerza de ley que reciben el nombre jurídico de Decreto-ley.

Límites materiales del Decreto-ley

El propio texto constitucional limita el ámbito material del Decreto-ley al prohibir su utilización para regular las materias enumeradas en el párrafo primero del art. 86, esto es, el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho electoral general.

Además, el Gobierno tampoco podrá dictar decretos leyes sobre materias atribuidas constitucionalmente a la competencia de las Cortes Generales, entre las cuales se incluyen tanto las materias reservadas a un procedimiento legislativo especial como las medidas que requieren la intervención parlamentaria por medio de actos carentes de forma de ley (autorización o prórroga de los estados del art. 116 CE)¹⁷. Respecto a las materias sometidas a procedimientos legislativos específicos, y como se señaló anteriormente, la tipificación constitucional de un cauce procedimental concreto para la tramitación y aprobación legislativa conlleva el ejercicio exclusivo de la función legislativa por parte del Parlamento, y por tanto, queda excluida la posibilidad de que dicha materia sea tramitada mediante un procedimiento distinto, ni aprobada por un órgano diferente al Legislativo.

¹⁶ Es por ello que algún autor haya afirmado que “provisionalidad no es sinónimo de temporalidad”, sino que este rasgo hace referencia a la situación de pendencia a la que se somete el Decreto-ley. Véase Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: 153-154).

¹⁷ Véase *Ibid.*: 133.

Problemas en la delimitación del presupuesto habilitante y su fiscalización

Sin duda alguna, la cuestión más problemática que ha suscitado la figura del Decreto-ley es precisamente la referente a la delimitación del supuesto de hecho o presupuesto que justifica su aprobación. El marco jurídico del presupuesto habilitante no limita el uso del Decreto-ley a situaciones concretas y determinadas (como podría ser una situación de peligro para la seguridad nacional –guerra- o que las Cámaras no se encontrasen reunidas), ni a ningún estado de necesidad absoluta (como serían los estados regulados por el art. 116 CE). Por el contrario, la regulación del art. 86 parece dejar un amplio margen de discrecionalidad (que no arbitrariedad) al Gobierno para apreciar este requisito constitucional. Sin embargo, el art. 86 condiciona la aprobación de este tipo de normas a la concurrencia de un requisito o presupuesto, la “extraordinaria y urgente necesidad”, cuya delimitación ha planteado no pocos problemas jurídicos.

En sus primeros años de funcionamiento, el Tribunal Constitucional ya intentó aclarar este extremo al puntualizar que las circunstancias justificativas utilizadas para la aprobación del Decreto-ley no pueden entenderse como una “necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.” (STC 6/1983, F.J. 5º). Así pues, desde esta perspectiva no tendrían cabida en este modo de definir la necesidad los estados de excepción, alarma y sitio del art. 116 CE.

La competencia para apreciar la circunstancia concreta que se pretende afrontar mediante la aprobación del Decreto-ley queda atribuida a los poderes políticos (STC 29/1983, F.J. 3º); de ahí que la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad que a éstos corresponde sea un “juicio puramente político” (STC 29/1982, F.J. 3º). Ahora bien, y pese al reconocimiento de esta discrecionalidad política reconocida al Ejecutivo en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad, ello no obsta para que el Tribunal Constitucional pueda, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, “rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución” (por todas, STC 68/2007, F.J. 6º; SSTC 11/2002, de 17 de enero, F.J. 4º; y 137/2003, de 3 de julio, F.J. 3º). En todo caso, la fiscalización por parte del Tribunal Constitucional no deja de ser un control externo que “debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario” (SSTC 182/1997 y 11/2002).

Teniendo presente esta doctrina constitucional, puede afirmarse que el presupuesto habilitante constituye una necesidad imposible de satisfacer haciendo uso bien del procedimiento legislativo ordinario, o bien de cualquiera de las técnicas de agilización procedimental para la tramitación y aprobación de la ley prevista por la Constitución y los Reglamentos parlamentarios. Realmente, la necesidad calificada constitucionalmente de “extraordinaria” y “urgente” implica la insuficiencia de los procedimientos legislativos para la consecución de la finalidad prevista, esto es, lograr la emanación de las medidas para afrontar una circunstancia política, social o económica que requiere de una respuesta precisa dentro de un plazo

temporal concreto o inmediato. La motivación o argumentación de la insuficiencia variará en función del tiempo disponible en el caso concreto y del tiempo necesario para la consecución de los trámites que forman parte del procedimiento legislativo. En este sentido, coincido plenamente con A. Carmona cuando afirma que “la cualificación extraordinaria referida al evento urgente necesitado de regulación nos pone frente a una situación simplemente no ordinaria, fuera lo normal, lo cotidiano” (Carmona Contreras, 1997: 77); es decir, existe una necesidad de normación jurídica.

La Jurisprudencia constitucional ha dado lugar a una consolidada doctrina sobre los requisitos que debe reunir el ejercicio de la potestad normativa excepcional en manos del Ejecutivo (por todas, STC 170/2012), y especialmente, sobre la concurrencia del supuesto de hecho o presupuesto habilitante (sintetizada en la STC 68/2007). Como recuerda la STC 31/2011, F.J. 3º, dos son los aspectos que deben ser valorados para determinar el juicio de concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en cada caso concreto: la exposición de los motivos por los que el Gobierno entiende que se encuentra ante una situación de urgente necesidad que le lleva a acudir a la figura del Decreto-ley y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para afrontar la misma. Efectivamente, desde el primer momento el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que el ejercicio de esta potestad excepcional para aprobar normas con fuerza de ley por el Gobierno implica que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad “sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan” (STC 29/1982, F.J. 3º), y ello, en aras de evitar un uso abusivo o arbitrario de la misma, supuesto en que el Tribunal Constitucional podrá “rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución” (STC 137/2011, F.J. 4º).

Ahondando en la delimitación de estos elementos, por lo que respecta a la exposición explícita y razonada de la motivación de la urgencia, el Tribunal ha sostenido reiteradamente desde la STC 29/1982 (F.J. 4º) que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante se llevará a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron que el Gobierno dictase la legislación de urgencia y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley” (por todas, STC 137/2011, F.J. 4º). En consecuencia, no será necesario que la exposición de la extraordinaria y urgente necesidad conste obligatoriamente en el propio Decreto-ley, sino que bastará con que pueda deducirse de cualquiera de estos elementos. Por tanto, para valorar la concurrencia de este primer requisito habrá que tener en cuenta los argumentos empleados por el Ejecutivo para justificar la adopción de las medidas en cuestión mediante Decreto-ley. En este sentido, creo que entre las cuestiones que debe motivar el Gobierno debe incluirse las razones por las que descarta la opción de impulsar el procedimiento legislativo parlamentario a través de la presentación de un proyecto de ley. En este sentido, debe argumentar por qué considera que no es posible lograr una actuación normativa inmediata en un plazo inferior que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes. En otras palabras, debe justificar por qué entiende que aprobar las medidas necesarias para afrontar la urgencia a través de la forma jurídica de ley y la utilización del *iter legis* ocasionaría

un obstáculo o perjuicio para la consecución de los objetivos perseguidos (STC 68/2007, F.J. 12º). Así pues, la argumentación del Gobierno se convierte en un elemento clave para valorar la acreditación del presupuesto habilitante y evitar el uso arbitrario de esta técnica normativa.

En cuanto al segundo de estos aspectos, será imprescindible que exista una conexión o adecuación entre las medidas adoptadas por el Gobierno, e incluidas en el Decreto-ley, y la situación de urgencia a la que se pretende atender (STC 29/1982, F.J. 3º); en todo caso, la respuesta normativa tendrá que ser “adecuada congruentemente con la situación de necesidad alegada como título habilitante de la puesta en marcha de esta fuente del Derecho” (STC 6/1983, F.J. 5º). Precisamente, la exigencia de esta necesaria conexión entre la facultad normativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante conduce a que el concepto constitucional de “extraordinaria y urgente necesidad” del art. 86.1º no sea “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes” (por todas, STC 68/2007, F.J. 6º).

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de delimitar aún más el alcance de la potestad normativa excepcional del Gobierno al establecer que la situación de necesidad que se pretende afrontar con las medidas adoptadas no puede justificarse únicamente, o “por sí misma”, en razones de tipo estructural. En concreto, ha afirmado que cuando la necesidad alegada por el Gobierno para aprobar el Decreto-ley sea estructural, y no coyuntural, “y salvo en situaciones especialmente cualificadas por notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno. Lo contrario supondría excluir prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario el conjunto de la legislación laboral y de Seguridad Social, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de distribución de poderes” (STC 68/2007, F.J. 10º). Resulta llamativo que este argumento haya sido reconocido precisamente en dos de las escasas resoluciones en las que el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de los decretos-leyes impugnados (SSTC 68/2007 y 137/2011)¹⁸, pero resulta aún más llamativo que en ambos casos los decretos-leyes declarados inconstitucionales fueron aprobados por un Gobierno que gozaba de mayoría absoluta en ambas Cámaras del Parlamento, por lo que podría haber recurrido perfectamente a la legislación parlamentaria impulsando, por sí mismo o por medio de la mayoría parlamentaria, alguna de las técnicas procedimentales tendentes a la agilización de la aprobación legislativa.

Delimitada de este modo la extraordinaria y urgente necesidad, resulta imposible reducirla a una situación o circunstancia unívoca. Más bien al contrario, su delimitación habrá de hacerse caso por caso en el momento de definir las medidas concretas que se aprobarán con forma jurídica de Decreto-ley y con las que se pretende afrontar la urgencia, y en el momento de exponer las razones por las que se hace uso de este instrumento normativo. Es decir, la justificación de la necesidad y la exposición de las razones por las que se hace uso de este instrumento normativo tiene lugar en el mismo acto jurídico por el que emana la disposición normativa del Gobierno (a diferencia de lo que sucede con el procedimiento

¹⁸ En estas sentencias el Tribunal declara la inconstitucionalidad de los Real Decreto-leyes 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (STC 137/2011) y 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (STC 68/2007); ambos, aprobados durante la VII Legislatura (2000-2004).

legislativo de urgencia en el que, en determinados casos, existe una declaración de urgencia como requisito previo a la tramitación particularizada)¹⁹. En este sentido coincido con Jiménez Campo cuando afirma que se trata de una “necesidad perentoria de normación que no puede ser satisfecha a través del cauce parlamentario, en el que está prevista tanto la “descentralización legislativa” en Comisión (art.75.2 y 3 CE) como la abreviación de plazos por urgencia (art. 93 Reglamento del Congreso de los Diputados –en adelante, RCDip.- y art. 133 Reglamento del Senado –en adelante, RSen.-) y la aprobación de proyectos de ley en lectura única (arts. 150 RCDip. y 129 RSen.)”²⁰. Efectivamente, debe tratarse de circunstancias imprevisibles, cuya solución o respuesta se vean dificultadas por la dilación propia del procedimiento de elaboración de la ley parlamentaria, el ordinario o cualquiera de las modalidades especiales por razón de tiempo de tramitación, y ello, pueda ocasionar un perjuicio. Desde esta óptica, el Decreto-ley se presenta como un mecanismo tendente a anticipar la aplicación de la norma aprobada, y con ello, adelantar su efectividad actuando sobre una realidad urgente y concreta que requiere una actuación por parte de los poderes públicos²¹.

La tramitación parlamentaria de los decretos-leyes y sus efectos jurídicos

Dada su condición de disposición normativa provisional, el Decreto-ley será sometido al control parlamentario del Congreso de los Diputados que deberá pronunciarse sobre la convalidación o derogación del mismo en el plazo de treinta días desde su promulgación (art. 86.2 CE). Formalmente el acto mediante el cual el Congreso de los Diputados “convalida” o “deroga” el Decreto-ley es una mera resolución de la Presidencia en la que consta el acuerdo de convalidación, o derogación, de la Cámara.

Por lo que respecta al trámite de convalidación²², éste puede asimilarse a la ratificación, esto es, un pronunciamiento de la Cámara mediante el cual el texto es sometido a su consideración conforme a criterios de oportunidad política y sin posibilidad de alteración o modificación del mismo. Como se desprende del tenor literal del art. 86.2, se trata de una competencia parlamentaria unicameral, en la medida en que corresponde exclusivamente a la Cámara Baja excluyendo al Senado; de ahí que no pueda considerarse una manifestación de la función legislativa y que su participación se limite a aceptar o rechazar en su totalidad el texto presentado por el Gobierno sin posibilidad de presentar enmiendas (art. 151 RCD)²³.

¹⁹ Sobre la declaración de urgencia puede consultarse Gómez Lugo (2008).

²⁰ Véase Jiménez Campo (2011: 425). En el mismo sentido, Martín y Pérez de Nanclares (2006: 10).

²¹ “La necesidad de evitar conductas que puedan hacer quebrar la efectividad de una medida (STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 6) puede conllevar indudablemente una exigencia de inmediatez, cuando la medida considerada sea de tal naturaleza que su conocimiento por parte de los sujetos previsiblemente afectados pueda conducir a que se adopten por éstos, durante el tiempo de tramitación del procedimiento legislativo, actuaciones o comportamientos tendentes a impedir o a dificultar su puesta en práctica o a limitar su eficacia, y no existan otros mecanismos para impedir o corregir tales comportamientos.” (STC 68/2007, F.J. 9º).

²² Sobre el trámite de convalidación consúltense Iglesia Chamorro (1998).

²³ “1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.

3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

Respecto a los efectos jurídicos que produce la convalidación del Decreto-ley, el Tribunal Constitucional dejó claro desde el principio que en ningún caso la convalidación produce la sanación de los posibles vicios que pudiera tener el Decreto-ley original (STC 6/1983, F.J. 5º), ya que “el Decreto-ley no se transforma en ley es decir, no cambia su naturaleza jurídica” (STC 29/1982, F.J. 2º), sino que continua con la forma jurídica de Decreto-ley pero pierde su condición de provisionalidad.

El art. 86.3 ofrece una segunda posibilidad de intervención parlamentaria: tramitar el Decreto-ley convalidado como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia. A diferencia del supuesto anterior, en esta ocasión intervienen tanto Congreso, como Senado en el ejercicio de la función legislativa que tiene constitucionalmente encomendadas. El resultado final de este procedimiento legislativo de urgencia será una ley formal del Parlamento, que tras su promulgación sustituirá al Decreto-ley (STC 29/1982, F.J. 2º), por lo que puede afirmarse que se trata de una transformación en una norma jurídica nueva de naturaleza diferente. Así las cosas, el contenido del Decreto-ley convalidado actúa técnicamente como un acto de iniciativa legislativa, ya que se presenta ante las Cámaras como proyecto de ley; de ahí que la eventual declaración de inconstitucionalidad del Decreto-ley no produzca la inconstitucionalidad de la ley de conversión.

En caso de conversión²⁴, esto es, si el procedimiento legislativo de urgencia que tiene su origen en el Decreto-ley finaliza con la aprobación de una ley formal, la derogación del Decreto-ley originario no impide que el Tribunal Constitucional pueda controlar la licitud o ilicitud constitucional del ejercicio de la potestad ejercida por el Gobierno al aprobar el Decreto-ley. De este modo, podría fiscalizar las infracciones o vicios del Decreto-ley derogado porque éstos son insubsanables, “pues en otro caso sería imposible asegurar la observancia de las condiciones que el art. 86 establece específicamente para la emisión de decretos-leyes” (STC 155/2005, F.J. 2º). Siguiendo el criterio mantenido por la doctrina constitucional sobre este extremo, “el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley” (STC 111/1983, F.J. 3º, 182/1997, F.J. 1º, 155/2005, F.J. 2º, 68/2007, F.J. 4º).

Una de las cuestiones más controvertidas sobre la previsión constitucional del art. 86.3 es la referente al carácter sucesivo²⁵ o alternativo de los trámites de convalidación y conversión del Decreto-ley²⁶. La regulación del trámite de

4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución.

5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.

6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

²⁴ En caso de conversión del Decreto-ley, técnicamente y según práctica habitual, este acto tiene lugar en la misma sesión que el acuerdo de convalidación, es decir, tras la convalidación se acuerda la tramitación o no como proyecto de ley. Véase Astarola (*Id.*: 139).

²⁵ “La doble vía que a estos efectos fiscalizadores prevé el artículo 88 de la Constitución, en sus apartados segundo y tercero ha venido a decantarse en la práctica parlamentaria en el sentido del necesario y previo pronunciamiento sobre la totalidad del Decreto-ley pero una vez convalidado éste, se posibilite el acudir a tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (artículo 86, número 3, de la C. E.), si bien es cierto que nada se opone a una interpretación alternativa de ambas vías, quedando este punto al criterio de oportunidad que puede establecer en un futuro el Congreso de los Diputados” (STC 29/1982, F.J. 2º).

²⁶ Sobre la problemática que suscita la relación entre el Decreto-ley original y la ley en los supuestos de conversión, consúltese Otto (1991: 206-209). Además, pueden verse varias críticas a la previsión del art. 86.3 en Jiménez Campo (1982: 42-44), Santaolalla López (2006: 419-420).

conversión por los Reglamentos parlamentarios prevé dos procedimientos acumulativos, y no como procedimientos alternativos (conversión por urgencia como alternativa a la convalidación). Como señala Santaolalla López, dicha praxis puede plantear problemas de técnica jurídica (seguridad jurídica) por la existencia de varias normas (decreto-ley, acto parlamentario de convalidación y, en su caso, ley de conversión) que regulan el mismo objeto²⁷. Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de la práctica de proceder sucesivamente a la conversión tras la convalidación; en este mismo sentido, el art. 151.4 RCD prevé igualmente este procedimiento sucesivo según el cual, convalidado un Real Decreto-ley, "...el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución".

3. La aprobación de la ley mediante procedimientos legislativos abreviados como alternativa al uso "desmedido" del decreto-ley

Mecanismos a disposición del Gobierno

A partir de las precisiones anteriores puede abordarse la cuestión o temática que da título a este trabajo, en concreto, si el Decreto-ley es el único instrumento o mecanismo jurídico que el Gobierno puede utilizar para gestionar una crisis económica. Como se expondrá seguidamente, la respuesta a este interrogante debe ser necesariamente negativa. En modo alguno puede afirmarse que la legislación de urgencia sea la única opción disponible para el Gobierno, pese a que la práctica ponga de manifiesto la existencia de cierta tendencia por parte del Ejecutivo a utilizar esta figura excepcional, desplazando a la forma de ley como mecanismo ordinario de producción normativa. Por ello, es lógico cuestionarse por los motivos que llevan a los Ejecutivos a decantarse por el Decreto-ley frente a la alternativa del proyecto de ley.

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 legislativos abreviados.

A la luz de la Jurisprudencia constitucional expuesta en páginas anteriores, puede afirmarse que el Decreto-ley constituye un instrumento que permite al Gobierno moverse rápidamente en la arena política sin necesidad de demora en los lentos trámites del procedimiento legislativo parlamentario. De este modo, queda habilitado para hacer uso de un instrumento normativo que le facilita atender necesidades urgentes o circunstancias imprevistas que exigen la adopción de disposiciones normativas con cierta premura y de modo inmediato. Obviamente, esta opción es más beneficiosa para el Ejecutivo que la alternativa de ejercitar su derecho de iniciativa legislativa, en la medida en que le permite ahorrar tiempo en la implementación de las medidas normativas necesarias para abordar la situación de necesidad. Sin embargo, a mi modo de ver, la celeridad no es la única razón que impulsa a los Ejecutivos a decantarse por la legislación de urgencia frente a la parlamentaria. Insisto, existen alternativas como la presentación de un proyecto de ley para su tramitación por cualquiera de los procedimientos legislativos especiales abreviados, incluso aplicándolos simultáneamente para lograr la misma finalidad:

²⁷ Véase Santaolalla López (2006: 420).

disponer de normas en un breve lapso de tiempo para resolver circunstancias apremiantes. Por ello, considero que hay otros factores que impulsan la preferencia por el Decreto-ley, como es evitar el tedioso trámite parlamentario del *iter legis* y, sobre todo, eludir el control político de la oposición en las Cámaras. Resulta evidente que el empleo de un instrumento de carácter unilateral, como es el Decreto-ley, facilita al Gobierno la toma de decisiones normativas sin la participación, ni influencia de otros órganos del Estado. Sin embargo, y pese a que la opción de impulsar la legislación parlamentaria mediante procedimientos abreviados requiere de la necesaria colaboración del Legislativo, ello no debiera suscitar demasiados problemas, ni demora para el Ejecutivo cuando éste cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta en las dos Cámaras del Parlamento, como sucede en la presente Legislatura. En estas circunstancias, no tendría problemas para promover la aceleración en la tramitación de sus iniciativas legislativas, sobre todo, teniendo presente que dispone de mecanismos procedimentales que, además, pueden aplicarse simultáneamente, lo que viene a lograr una mayor agilización en el proceso de emanación de la ley²⁸.

Necesidad de inmediatez e insuficiencia del iter legis

En 1983, el Tribunal Constitucional afirmaba que la justificación del Decreto-ley podrá darse en “situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción legislativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la tramitación parlamentaria de las leyes”, pero también “en aquellos casos en que por circunstancias o factores, o por su compleja concurrencia, no pueda acudir a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatez de la medida” (STC 111/1983, F.J 6º). Es decir, aparentemente el Tribunal condiciona la justificación de la legislación de urgencia a la necesidad de una *acción legislativa inmediata* y a la insuficiencia del cauce del *iter legis* para resolver la necesidad concreta. Ahora bien, creo que es necesario hacer dos breves comentarios sobre estos aspectos.

114

Por lo que se refiere a este último, debe recordarse que los vigentes Reglamentos parlamentarios entraron en vigor justo el año anterior, en 1982, y lógicamente el Tribunal desconocía el uso que las Cámaras iban a dar a los procedimientos previstos por los Reglamentos para la tramitación y aprobación de la ley. En esta línea, hay que tener en cuenta que la tramitación parlamentaria de la ley formal no tiene previsto un cauce procedimental único, sino que por el contrario nuestro ordenamiento prevé una pluralidad de modalidades de tramitación legislativa entre las cuales se incluyen los de carácter abreviado. Por ello, el elemento comparativo que el Gobierno deberá tener en cuenta para valorar la opción del Decreto-ley en lugar de la ley parlamentaria no puede ser únicamente el *iter legis* común, sino también cualquiera de los procedimientos legislativos especiales que permiten acelerar la aprobación legislativa y que incluso pueden aplicarse simultáneamente para acortar aún más la tramitación parlamentaria.

En cuanto a la segunda de las cuestiones apuntadas, el Tribunal se refiere a la necesidad de una “acción legislativa inmediata”, pero la duda interpretativa que surge es qué debe entenderse por esta “inmediatez”. Parece razonable pensar que

²⁸ La actividad legislativa de las Cámaras pone de manifiesto cómo la simultaneidad de procedimientos especiales se ha convertido en una práctica habitual, entendida aquélla como la aplicación conjunta de varias modalidades procedimentales para la tramitación de una misma iniciativa legislativa. En concreto, la práctica parlamentaria ofrece múltiples muestras del uso coetáneo del procedimiento de urgencia y la variante de Comisión con competencia legislativa plena, o de aquel junto al método de lectura única.

cuando la jurisprudencia alude a la necesidad de una acción legislativa inmediata no se está refiriendo a que la aprobación de la norma tenga lugar *ipso facto*. Por ello, salvo en casos de necesidades sobrevenidas, realmente urgentes, y cuya solución sea inaplazable (un siniestro o una catástrofe natural), parece que la respuesta normativa a las situaciones necesitadas de una disposición normativa inmediata puede facilitarse a través de la aprobación de legislación de urgencia, pero también mediante legislación parlamentaria tramitada por algunas de las técnicas previstas para la aceleración de la tramitación, tal y como se expone en el siguiente epígrafe²⁹.

Una propuesta alternativa: la utilización de los procedimientos legislativos abreviados

Los procedimientos legislativos abreviados son técnicas que permiten simplificar los actos previstos para el *iter legis* común aplicando trámites atenuantes, que pueden afectar bien a fases completas del procedimiento (como sucede en el procedimiento de Comisión con competencia legislativa plena o en la modalidad de lectura única), o bien a los plazos ordinarios (como es el caso del procedimiento de urgencia)³⁰. Resulta evidente que la aplicación de estas variedades dota al Parlamento de un mayor dinamismo al facilitar instrumentos aptos para ofrecer una respuesta legislativa ágil de los asuntos que requieren una respuesta normativa inmediata. Al mismo tiempo, otorga al Ejecutivo las condiciones y mecanismos necesarios para favorecer el cumplimiento de su programa político, ya que no puede omitirse que la mayor parte de estas técnicas se activan a instancia del Gobierno y/o de la mayoría parlamentaria que lo sustenta.

Las razones que aconsejan agilizar la emanación legislativa y evitar la dilación innecesaria del *iter legis* son variadas, y al igual que sucede con el Decreto-ley, su utilización no se circunscribe exclusivamente a necesidades sobrevenidas. Se trata de técnicas procedimentales tendentes a la aceleración de los actos parlamentarios que conforman el *iter legis*, con la pretensión de agilizar la emanación de la ley cuando la realidad y las circunstancias así lo requieren.

Nuestro ordenamiento cuenta con instrumentos jurídicos suficientes para permitir una actuación urgente del Legislador. La Constitución y los Reglamentos Parlamentarios dotan a las Cámaras de procedimientos idóneos para hacer frente a las circunstancias políticas más diversas y a un elevado número de iniciativas legislativas. En concreto, la especialidad de la modalidad de *delegación de competencia legislativa a favor de las Comisiones* conlleva la supresión de la intervención del Pleno en el *iter legis*, por lo que todos los actos parlamentarios conducentes al examen, debate, enmienda y aprobación de la iniciativa se producen en las Comisiones parlamentarias (arts. 75.2º y 3º CE; 148 y 149 RCD; y 130 a 132 RS). En el supuesto del método de *lectura única* la etapa procedimental que se suprime es precisamente la de Comisión, celebrándose todos los trámites que llevan a la emanación de la ley en sede plenaria, procediéndose a un examen y votación única del texto en discusión (arts. 150 RCD y 129 RS). Por último, el *procedimiento de urgencia* constituye una técnica de agilización procedimental que actúa sobre los tiempos y plazos previstos para el *iter legis* común, que quedarán reducidos a la mitad en el caso del Congreso de los Diputados, y limitados a veinte días naturales en el Senado (arts. 93 y 94 RCD y 133 a 135 RS).

²⁹ En este mismo sentido se ha manifestado Santaolalla López (*Id.*: 414).

³⁰ Para un análisis del régimen jurídico de los procedimientos legislativos abreviados, véase Gómez Lugo (2008).

Como puede comprobarse el fundamento de estas modalidades procedimentales coincide en parte con el del Decreto-ley, en la medida en que la situación que justifica su utilización es similar, esto es, circunstancias que requieren de cierta celeridad en su resolución legislativa, situaciones imprevistas o excepcionales que no pueden esperar el desarrollo de la secuencia de actos de que consta el *iter legis* común.

En definitiva, tanto la ley parlamentaria tramitada por un procedimiento abreviado, como el Decreto-ley permiten adoptar medidas normativas de forma inmediata por parte de los poderes públicos (el Parlamento en el primer caso, y el Gobierno en el segundo) para satisfacer determinadas necesidades sociales, económicas o políticas cuya resolución no puede esperar el trascurso de tiempo que requiere el normal desarrollo legislativo a través del *iter legis* común.

Sin embargo, la opción parlamentaria, en la que intervienen las Cortes Generales como depositarias de la función legislativa del Estado, supone la garantía del principio democrático en la producción de la acción normativa inmediata para afrontar la situación crítica planteada en el caso concreto, potenciando el carácter de publicidad, contradicción, pluralismo político y libre debate implícito en los procedimientos legislativos. En concreto, y por lo que se refiere al principio de pluralismo político, debe recordarse que éste conlleva la posibilidad de que los grupos minoritarios tengan la posibilidad de participar en los diferentes momentos procedimentales haciendo valer sus opciones y de exponerlas ante la opinión pública como opción alternativa a la de la mayoría. Sin embargo, esta garantía no está presente en la emanación de los decretos-leyes, ya que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la Constitución habilita al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley “pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa” (STC 137/2011, F.J. 4º).

Precisamente, la presencia de principios como la negociación, transacción y presencia de minorías supone una reducción de las posibilidades de conflictividad social y de impugnación de la norma finalmente resultante. Téngase en cuenta que el Decreto-ley es una norma aprobada, con carácter general, unilateralmente por el Gobierno, sin fase previa de negociación con los interlocutores sociales, mientras que durante el proceso parlamentario de elaboración de la ley no sólo se produce un debate entre las diferentes fuerzas políticas con representación en las Cámaras, sino que existe la posibilidad de que los sectores sociales afectados (especialmente, organizaciones sindicales y empresariales en materia laboral o económica) puedan intervenir de alguna manera en el proceso de negociación y elaboración de la futura ley. Asimismo, una ley previamente debatida, negociada y aceptada mayoritariamente, tiene menos posibilidades de ser cuestionada e impugnada ante el Tribunal Constitucional.

4. Consideraciones finales: valoración de la utilización del Decreto-ley durante el primer año de la X Legislatura

En aras de un correcto funcionamiento de nuestro sistema constitucional de producción normativa sería recomendable que el Gobierno de la Nación no recurriera tan asiduamente a la legislación de urgencia para afrontar las crisis económicas y, en su lugar, opte también por ejercer su derecho de iniciativa legislativa impulsando la tramitación de algunas de las técnicas procedimentales que tiene a su alcance para acelerar la elaboración de la ley formal por el Parlamento. No se trata de descartar la figura del Decreto-ley, sino de hacer un uso moderado del mismo como mecanismo excepcional y alternativo a la forma jurídica de ley. Esto

es aplicable sólo cuando los procedimientos legislativos, *iter legis* ordinario o modalidades procedimentales abreviadas, se muestren incapaces para responder a la necesidad de emanar normas inmediatas.

A la luz del análisis realizado, y teniendo en cuenta el incremento en la utilización del Decreto-ley durante la presente Legislatura, así como la diversidad de contenidos regulados a través de este instrumento normativo, la cuestión que se plantea es si esta tendencia se prolongará durante el resto de la Legislatura y si nos encontramos ante una nueva modalidad de ley *omnibus*. El futuro nos lo dirá...

Bibliografía

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985), "Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español", *Revista de Administración Pública*, Núm.106, pp. 97-170.
- CARMONA CONTRERAS, A. (1997), *La configuración constitucional del Decreto-ley*, CEPC, Madrid.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2000), "Decreto-ley y relaciones internacionales: una compatibilidad constitucional problemática", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 110, pp. 59-78.
- CELOTTO, A. (1997), *L'abuso del Decreto-legge*, CEDAM, Padova.
- DIAZ DE MERA RODRIGUEZ, A. (2011), "Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 24, pp. 137-178.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008), "La urgencia en el '*iter legis*': una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno", *Revista Derecho Político*, Núm.71-72, pp. 701-733.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008), *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- IGLESIA CHAMORRO, A. (1998), "La convalidación parlamentaria del decreto-ley en España", *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 44, pp. 7-61.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1982), "Las diputaciones permanentes y el control sobre el Decreto-ley", *Revista de Derecho Político*, Núm.15, pp. 35-56.
- JIMENEZ CAMPO, J. (2011), "Decreto-Ley", *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. (2006). "El uso del decreto-ley para transponer directivas al derecho español: la peculiar problemática de la directiva sobre televisión digital. Comentario a la STC 329/2005, de 15 de diciembre de 2005", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm.10, pp. 1-18.
- OTTO, I. (1991), *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona.
- SANTAOLALLA LOPEZ, F. (2006), "Decreto Ley, Ley y Tratado Internacional. Comentario a la STC 155/2005, de 9 de junio", *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 18, pp. 399-428.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (1988), *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (2003-2004), "Veinticinco años de fuentes del Derecho: el decreto-ley", *Revista de derecho político*, Núm. 58-59, pp. 385-400.
- TUR AUSINA, R. (2002), *El control parlamentario de los Decretos-leyes*, CEPC, Madrid.
- URREA CORRES, M. (2006), "La autorización parlamentaria en la celebración de tratados internacionales: una reserva orgánica y de procedimiento. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 155/2005, de 9 de junio", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm.10, pp. 1-28.