

*Grau en Dret*  
Treball de fi de Grau (21067/22747)  
Curs acadèmic 2018-2019

**L'ÚS DEL DECRET LLEI COM ELEMENT  
ALTERADOR DEL SISTEMA NORMATIU**  
UN ANÀLISI SOBRE ELS EFECTES DE LA LEGISLACIÓ  
D'URGÈNCIA EN ELS PODERS DE L'ESTAT

Alba Cruz Rodriguez

Tutor del treball:  
Antoni Bayona i Rocamora



**Universitat  
Pompeu Fabra**  
*Barcelona*

## **DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT**

Jo, Alba Cruz Rodriguez, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Alba Cruz Rodriguez  
Barcelona, 3 de juny de 2019

## **BREU RESUM DEL CONTINGUT DEL TREBALL**

El Decret llei és una norma amb rang legal emanada del Govern, en casos d'extraordinària i urgent necessitat. El fet que la norma entri en vigor per voluntat unilateral de l'Executiu i la única intervenció parlamentària preceptiva sigui un acte de convalidació exigeix que el seu ús sigui realment sospesat. No obstant, l'assiduitat amb què aquest tipus de normes regulen la nostra vida diària ens permet qüestionar-nos si ha quedat desnaturalitzada, d'una banda, la pròpia figura normativa i, de l'altra, les relacions entre els poders de l'Estat. Amb aquesta finalitat, procedirem a analitzar el seu ús d'ençà l'aprovació de la Constitució i el posicionament que ha adoptat envers aquest el Tribunal Constitucional. Per a copsar la gravetat de la situació existent, estudiarem profusament casos en què el recurs a aquesta figura resulta especialment problemàtica: el Decret llei de contingut heterogeni, el singular i, finalment, el regulador de matèria reglamentària. Amb l'ànim de reconduir la situació actual, proposarem canvis en l'actuació del poder legislatiu, analitzarem quines possibilitats reals té l'Executiu de reaccionar davant d'una situació d'urgència que no impliquin un recurs sistemàtic al Decret llei i destacarem una proposta en particular: la necessitat d'autocrítica per part dels poders de l'Estat.

## ÍNDIX

<b>INTRODUCCIÓ</b> .....	5
<b>1. L'ÚS DEL DECRET LLEI</b> .....	7
<b>2. EL DECRET LLEI A LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA</b> .....	13
2.1 EL PRESSUPÒSIT HABILITANT DEL DECRET LLEI .....	13
2.1.1 Implicacions en les facultats del govern i del Tribunal Constitucional .....	13
2.1.2 El caràcter extraordinari.....	16
2.1.3 La urgència.....	17
2.1.4 La imprevisibilitat.....	21
2.2 EL CARÀCTER PROVISIONAL .....	23
<b>3. CASOS ESPECIALMENT PROBLEMÀTICS</b> .....	26
3.1 EL DECRET LLEI DE CONTINGUT HETEROGENI .....	26
3.2 EL DECRET LLEI SINGULAR.....	31
3.3 EL DECRET LLEI COM ALTERNATIVA AL REGLAMENT .....	34
<b>4. LA INTERVENCIÓ PARLAMENTÀRIA</b> .....	37
4.1 L'ACTE DE CONVALIDACIÓ .....	37
4.1.1 El sentit de la convalidació .....	37
4.1.2 El debat de convalidació .....	39
4.2 LA TRAMITACIÓ COM A PROJECTE DE LLEI .....	42
<b>5. ELS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS ABREUJATS</b> .....	43
5.1 APROVACIÓ DE PROJECTES DE LLEI EN LECTURA ÚNICA.....	43
5.2 DELEGACIÓ DE COMPETÈNCIA LEGISLATIVA PLENA EN LES COMISSIONS PARLAMENTÀRIES .....	45
5.3 EL PROCEDIMENT D'URGÈNCIA .....	46
5.4 ELS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS ESPECIALS COM ALTERNATIVA AL DECRET LLEI.....	47
<b>6. AUTOCRÍTICA PELS PODERS DE L'ESTAT</b> .....	47
<b>7. CONCLUSIONS</b> .....	49
<b>8. BIBLIOGRAFIA</b> .....	51
<b>9. NORMATIVA CONSULTADA</b> .....	54
<b>10. JURISPRUDÈNCIA CONSULTADA</b> .....	55

## INTRODUCCIÓ

Montesquieu proclamaria la divisió de poders com a garantia de llibertat: aquesta idea seria recollida per les revolucions liberals, materialitzant-se de forma dispar: en el règim presidencial, com a pròpia separació de poders; en el règim parlamentari, en canvi, com a *col·laboració de poders*. Aquest plantejament inicial patiria una transformació, al llarg del temps, pel desplaçament de la sobirania al poble i per l'auge en la complexitat en els òrgans i les funcions de l'Estat. La seva plasmació a l'actual Carta Magna mostra una superació de l'esquema clàssic: certament, a les Corts Generals els és atribuïda la potestat legislativa, al Govern, l'executiva, i als jutges la jurisdiccional<sup>1</sup>; no obstant, no es dona una separació de poders en sentit estricte, sinó que s'estableix una forma de govern parlamentària en què regeix el principi de col·laboració entre Parlament i Govern<sup>2</sup>.

Una de les materialitzacions d'aquest axioma és la *participació* del Govern en la funció legislativa -clàssicament atorgada a les Corts- a través de la iniciativa legislativa, la legislació delegada i la legislació d'urgència<sup>3</sup>. És aquesta última possibilitat la que, a efectes del present treball d'investigació, ens interessa, per les afectacions que una norma de rang legal però amb una mínima participació parlamentària pot tenir en el principi democràtic en què es fonamenta el nostre Estat de Dret, si el seu ús extralimita les previsions constitucionals.

Castoriadis afirmaria que "*Libertad bajo la ley -autonomía- significa participación en el establecimiento de la ley*"<sup>4</sup>. Aquesta reflexió cobra ple sentit en l'ànim d'aquest estudi, que és posar de manifest la necessitat de garantir degudament el debat públic i la manifestació de la opinió de les minories envers les lleis que han de regir la nostra societat. Així, el present treball d'investigació té com a objectiu analitzar l'ús que del Decret Llei s'ha efectuat i aprofundir en els motius que han dut a que aquest sigui àmpliament qualificat per la doctrina com abusi. Addicionalment, es plantejaran possibles solucions al llarg de l'exposició.

La metodologia emprada, per a efectuar el citat anàlisi, ha consistit essencialment en l'estudi de la jurisprudència constitucional, valorant les seves alternacions al llarg del temps, i la

---

<sup>1</sup> Enric Fossas i Espadaler i Joan Lluís Pérez Francesch, *Lliçons de dret constitucional* (Barcelona : Pòrtic, 2012), 124-125.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, 163.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, 164.

<sup>4</sup> Cornelius Castoriadis, «La democracia como procedimiento», *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, núm. 12 (1997): 52, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174662.pdf>, en què s'apunta que la democràcia no és realitzable sols en termes procedimentals, sinó que resulta condició *sine qua non* la *paideia* -l'educació- dels individus.

doctrina existent sobre la matèria, per a poder efectuar una crítica personal i valorar quines propostes permetrien la millor adequació del Decret llei al sistema de fonts plantejat per la Constitució Espanyola<sup>5</sup>.

Així, el treball s'estructurarà en sis capítols: al primer, s'estudiarà estadísticament el recurs a aquesta figura normativa per part del Govern espanyol d'ençà el període constituent. Al segon, s'exposarà quin ha estat el paper del Govern i el Tribunal Constitucional en el recurs habitual a la figura normativa objecte d'anàlisi i, així mateix, s'analitzarà críticament la jurisprudència constitucional envers la matèria. El tercer epígraf versarà sobre manifestacions particulars del Decret llei en què la seva tramitació té efectes particularment perjudicials pel principi democràtic. El quart capítol exposarà quin és el paper que el Congrés té en la tramitació de la citada norma i quines alteracions resulten necessàries per a garantir un debat parlamentari plural. El cinquè capítol mostrarà les alternatives reals que existeixen per a abordar una situació que requereix una resposta normativa urgent i, finalment, el sisè epígraf exposarà una reflexió final.

---

<sup>5</sup> En endavant, CE.

## 1. L'ÚS DEL DECRET LLEI

Per a copsar adequadament l'anàlisi profús que s'efectuarà envers l'ús del Decret llei i les seves implicacions pràctiques sobre el principi democràtic i la separació de poders, resulta de gran utilitat oferir al lector una prèvia visió general, de caire comparatiu, referent a aquest.

D'ençà el primer terç del segle XX, el característic protagonisme del Parlament en el sistema de fonts cediria en favor del Govern. La primera guerra mundial i la crisi de 1929 donaren lloc a una necessitat de resposta normativa urgent, davant una realitat cada cop més complexa, que afavorí l'atorgament de competències legislatives a l'Executiu<sup>6</sup>.

En l'ordenament jurídic espanyol, la Constitució de 1931 fou la primera en introduir una figura anàloga al que actualment coneixem com a Decret llei, amb una formulació marcadament restrictiva, que condicionava l'ús del citat instrument normatiu a la proposta i acord unànim del Govern i l'aprovació de dos terços de la Diputació Permanent. Tot i que no formulava una limitació material -com si ho fa l'actual text constitucional- es remarcava l'excepcionalitat i la urgència com a pressupòsits necessaris per a justificar l'alteració de la clàssica funció dels poders de l'Estat. No obstant, la norma resultant era de caràcter exclusivament provisional i s'establia com a condició *sine qua non* la intervenció parlamentària ulterior<sup>7</sup>.

Com exposa Aragón Reyes, l'ús del Decret llei fou molt significatiu durant el període franquista, on trobà el seu fonament a la "*Ley de creación de las Cortes Españolas*", una de les set Lleis Fonamentals de l'Estat, aprovada el 17 de juliol de 1942. El seu article 13 indicà que, en supòsits de guerra o per raons d'urgència, el Govern podria efectuar la regulació d'unes matèries concretes, assenyalades als articles 11 i 12. Malgrat la previsió de donar compte posteriorment a les Corts, la reforma de 1946 suprimiria qualsevol intervenció parlamentària, establint-hi en substitució una mera notificació<sup>8 9</sup>.

Actualment, l'article 86.1 CE disposa que, en casos d'extraordinària i urgent necessitat, el Govern està facultat per a dictar disposicions provisionals -això és, Decrets llei- que quedaran

---

<sup>6</sup> Ana M. Carmona Contreras, *La Configuración constitucional del decreto-ley* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997), 28.

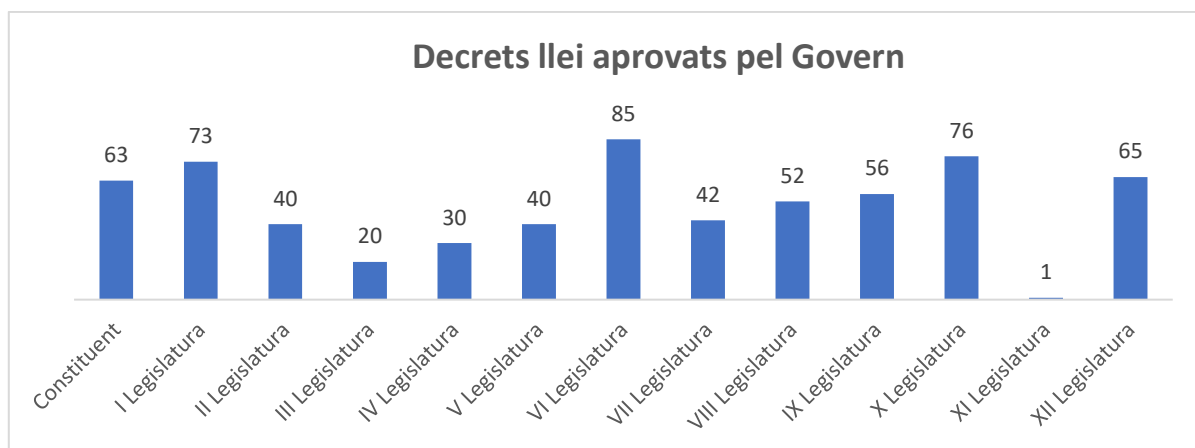
<sup>7</sup> Manuel Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, 1a ed. (Madrid: Iustel Publicaciones, 2016), 26-27.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, 27.

<sup>9</sup> Cal apuntar que l'existència de Corts durant el règim franquista no fou en cap cas indicatiu de separació de poders. La creació d'un òrgan de representació confrontà falangistes i tradicionalistes -aquests últims, partidaris del seu establiment- i serien, finalment, un òrgan merament col·laborador i subordinat al Cap d'Estat. En aquest sentit, vegeu Congreso de los Diputados, «Dictadura del General Franco. Las Cortes Españolas (1943-1977)», accedit 2 maig 2019, [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/PapHist/CortEsp](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/PapHist/CortEsp)

limitats materialment, en no poder regular l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats al Títol I de la CE, el règim de les Comunitats Autònomes ni el Dret electoral general<sup>10</sup>. Així, d'una lectura del text constitucional, que planteja les Corts Generals com naturals depositàries del poder legislatiu i disposa clarament que el Decret llei sols pot ésser emprat excepcionalment, hom podria pensar que l'ús d'aquesta figura normativa és absolutament marginal, en termes pràctics, en l'emanació de normes al nostre sistema.

Ans al contrari, el recurs a aquest instrument normatiu per part del Govern ha estat molt freqüent. Concretament, des de l'aprovació de la Constitució fins la XII Legislatura<sup>11</sup> s'ha arribat a aprovar un total de 580 Decrets llei, el què equival a 14,5 a l'any.



Font: elaboració pròpia a partir de les dades publicades a la web del Congrés dels Diputats<sup>12</sup>

La present gràfica ens mostra com l'ús del Decret llei ha vingut essent assidu des de la transició i la primera legislatura, en què es va donar una gran producció normativa, amb l'objectiu d'adaptar-se a la recent aprovada Carta Magna<sup>13</sup>. Les legislatures més prolíferes envers aquesta tipologia de normes foren la sisena i desena<sup>14</sup>, amb una aprovació de 85 i 76 Decrets llei respectivament. La característica comuna a ambdues és que, com assenyala García Majado,

<sup>10</sup> Les limitacions materials del Decret llei seran sols objecte de menció al present treball, en tant que un major i adequat aprofundiment podria ésser objecte per si mateix d'una monografia.

<sup>11</sup> Constituïda el 19.07.2016 i dissolta el 05.03.2019. Vegeu Congreso de los Diputados, «El Congreso entre 1977 y 2019», accedit 3 maig 2019,

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

<sup>12</sup> Congreso de los Diputados, «Buscador de Iniciativas», accedit 3 maig 2019,

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

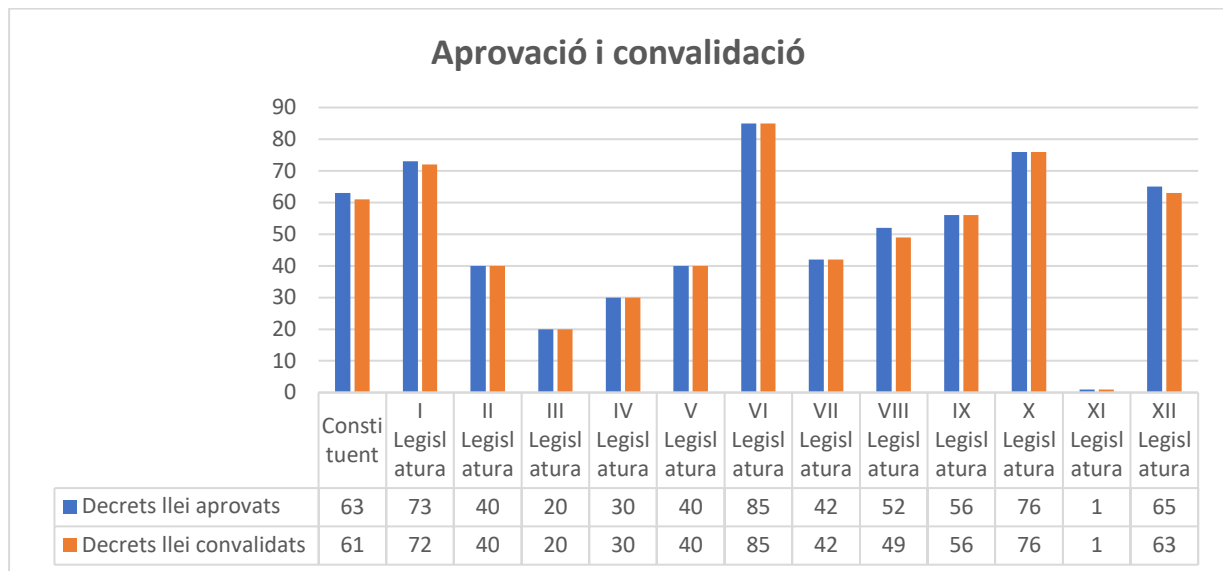
<sup>13</sup> Patricia García Majado, «El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica», *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 25 (2016): 4, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5694420>

<sup>14</sup> La VI Legislatura fou constituïda el 27.03.1997 i dissolta el 05.04.2000; La X Legislatura s'inicià el 13.12.2011 i finalitzà el 13.01.2016. Vegeu Congreso de los Diputados, «El Congreso entre 1977 y 2019».



varen anar precedides d'importants crisis econòmiques<sup>15</sup>, de manera que la situació econòmica ve essent un dels motius que explica l'ús de la legislació d'urgència per part del Govern<sup>16</sup>.

Resulta essencial, així mateix, copsar quin ha estat el posicionament del Congrés dels Diputats envers l'ús d'aquesta figura normativa:



Font: elaboració pròpia a partir de les dades publicades a la web del Congrés dels Diputats<sup>17</sup>

Aquesta gràfica posa de manifest que la intervenció parlamentària que l'article 86.2 CE preveu, consistent en la convalidació o la derogació de la norma aprovada per l'Executiu en un termini de 30 dies, acaba, a la pràctica totalitat dels casos, essent aprovatòria de la mateixa. És rellevant destacar que no hi ha un canvi de tendència d'ençà la promulgació de la Carta Magna: en totes les legislatures hi ha hagut una pràctica totalitat de convalidacions dels Decrets llei presentats pel Govern. Envers els excepcionals casos en què el Congrés ha procedit a rebutjar la norma provinent de l'Executiu, Aragón Reyesha efectuat una important crítica, afirmant que l'abús del Decret llei *“ha ocurrido, antes que nada, por la debilidad de nuestro parlamentarismo, ya que al Congreso le corresponde ejercer una función de control sobre este tipo de normas que, lamentablemente, no ha realizado”*<sup>18</sup>. I és que l'ex magistrat del TC ens planteja retòricament: *“¿acaso hubo tantos casos de «extraordinaria y urgente necesidad» como impone el artículo 86.1 CE? La respuesta es que indudablemente no”*<sup>19</sup>. Essent la resposta negativa, podem

<sup>15</sup> Antonio Torrero Mañas, «La Crisis de la Economía Española», 2008, 8, [http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT\\_09\\_08.pdf](http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_09_08.pdf), assenyala que la crisi de 1992-1993 fou la primera imposada pels mercats financers internacionals.

<sup>16</sup> García Majado, «El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica», 4.

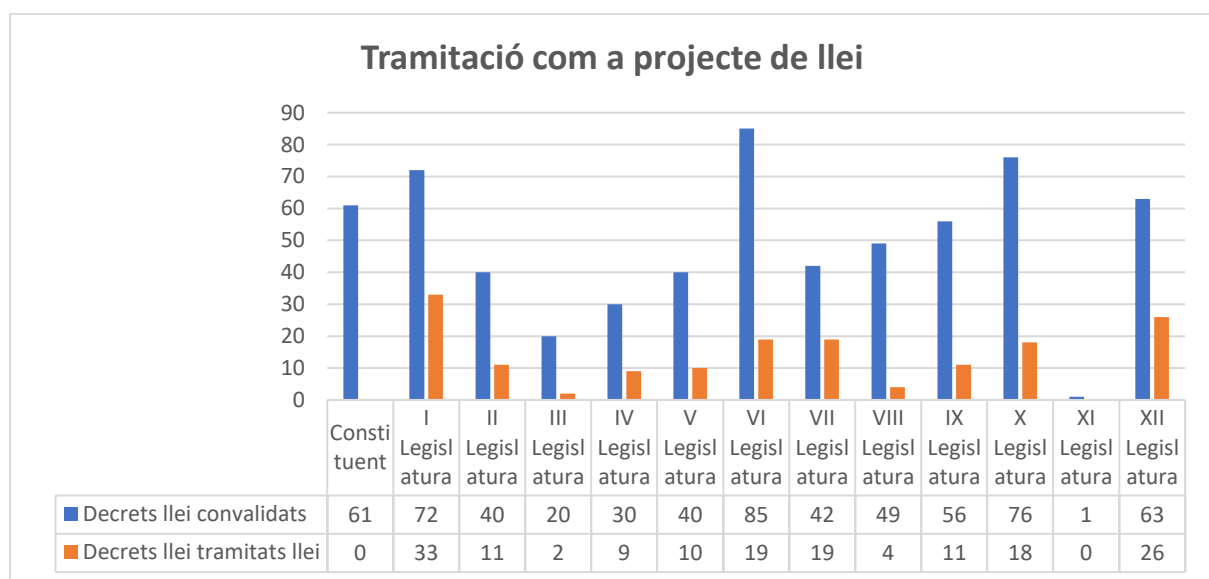
<sup>17</sup> Congreso de los Diputados, «Buscador de Iniciativas».

<sup>18</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 38-39.

<sup>19</sup> *Ibíd*, 36.

concloure que no sols ens trobem davant d'una extralimitació del Govern, sinó que el control parlamentari, l'únic preceptiu en la configuració del Decret llei, tampoc sembla l'adient.

Un altre aspecte rellevant pel que fa al control parlamentari és la possibilitat de tramitar els Decrets llei com a projectes de llei (art. 86.3 CE). A través d'aquesta via, una norma que entra en vigor per la unilateral voluntat del Govern i un debat a la totalitat al Congrés té l'oportunitat d'ésser objecte d'esmena i, en definitiva, d'un major debat parlamentari, a través d'un procediment legislatiu d'urgència. S'integra, així, en l'ordenament, com a una norma veritablement consensuada per les forces polítiques. Passem, doncs, a exposar quina ha estat la materialització d'aquesta possibilitat:

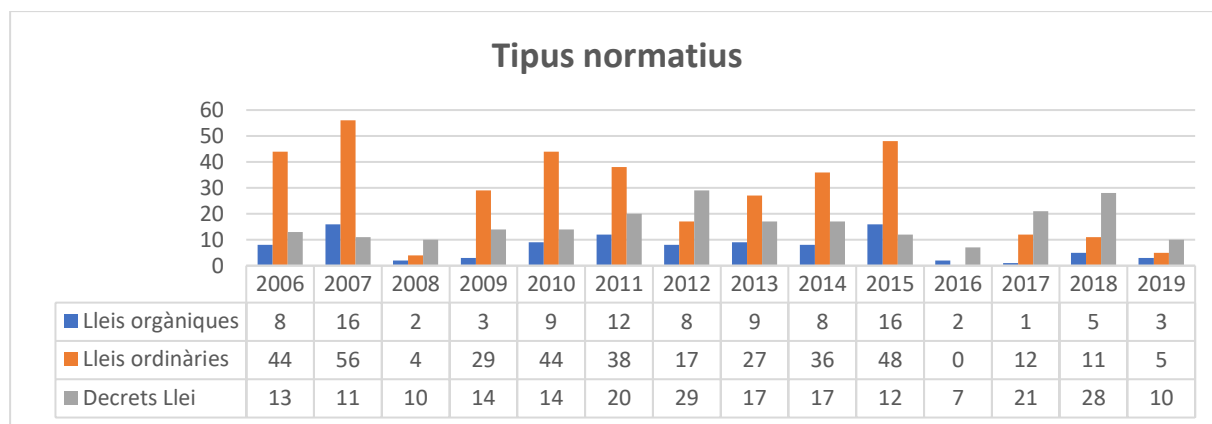


*Font: elaboració pròpia a partir de les dades publicades a la web del Congrés dels Diputats<sup>20</sup>*

Tot i que les virtuositats de la tramitació com a projecte de llei són evidents, les estadístiques demostren que no ha estat una pràctica parlamentària habitual. No es pot afirmar, en base a les dades presentades, que hi hagi hagut una tendència creixent o decreixent al llarg dels anys. Sí pot destacar-se que, en termes percentuals, les legislatures en què més s'ha optat per la tramitació com a projecte de llei han estat la primera (45,8%) i la dotzena (41,26%). No obstant, en termes generals, la conclusió que ha d'ésser extreta és que no es tracta d'una pràctica parlamentària consolidada.

<sup>20</sup> Congreso de los Diputados, «Buscador de Iniciativas».

Finalment, per a proporcionar-nos una visió curosa de l'ús del Decret llei en els darrers temps, la següent taula exposa el recurs a aquest instrument, de manera comparativa a la resta de normes legislatives, des de l'inici de la última crisi econòmica:



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades que consten a la web del Congrés dels Diputats<sup>21</sup>

Tot i que el protagonisme de la citada figura normativa és patent a la totalitat de la gràfica, les dades més preocupants es plasmen en els anys 2008, 2012 i el període entre 2016 i l'actualitat, en què la legislació d'urgència emanada de l'Executiu és superior a les lleis orgàniques i ordinàries considerades conjuntament. Respecte el 2012<sup>22</sup>, val a dir que les dades resulten especialment alarmants si tenim en compte que el Govern ostentava en aquell moment majoria absoluta en ambdues cambres<sup>23</sup>, de manera que la facilitat per aprovar lleis emanades de les Corts era evident. En termes absoluts, i centrant l'atenció en els anys recents en què més Decrets Llei han estat aprovats, les xifres resulten preocupants: el 2012 representa més de 2 mensuals (2,41), igual que el 2018 (2,33). Aproximant-se a la citada mitjana, el 2011 implica l'aprovació de 1,66 Decrets Llei al mes.

Copsant aquestes dades, resulta realment difícil imaginar, de manera tan habitual, la concurrència de veritables situacions d'*extraordinària* i urgent necessitat. Ans al contrari, el què les estadístiques demostren és una desnaturalització de la definició constitucional del Decret Llei com a norma de caire excepcional. En aquest sentit, Arana García manifesta que “esta [...] alteración constitucional tiene consecuencias muy graves para el ordenamiento

<sup>21</sup> Congreso de los Diputados, «Iniciativas legislativas aprobadas», accedit 3 maig 2019, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob>

<sup>22</sup> Anteriorment, només l'any 1997 s'havia igualat la xifra de Decrets Llei aprovats.

<sup>23</sup> El Partit Popular va guanyar les eleccions el 20 de novembre de 2011, obtenint 170 escons al Congrés dels Diputats i 117 al Senat. Vegeu Congreso de los Diputados, «Elecciones Generales 20 noviembre 2011», accedit 3 juny 2019, <http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=20/11/2011>

*jurídico y, sobre todo, para nuestra concepción del Estado de Derecho, por cuanto se pervierte el principio de división de poderes que aporta equilibrio en el ejercicio del imperium estatal*”<sup>24</sup>.

Doncs, podem concloure que el Decret llei ha estat, d'ençà l'aprovació de la CE, un instrument usat amb assiduitat pel Govern, especialment en períodes de crisi econòmica. No obstant, en els darrers temps, tot i la millora de la situació financera<sup>25</sup>, les dades demostren un creixent ús d'aquesta figura normativa, en detriment de les normes legislatives d'origen parlamentari. Es copsa, en termes quantitius, una tendència a emprar el Decret llei com a instrument per a legislar pràcticament de manera ordinària. Així ho posa de relleu Aragón Reyes, que indica que *“De norma excepcional, el decreto-ley se ha convertido, pues, en una norma ordinaria, prácticamente alternativa a la legislación parlamentaria”*<sup>26</sup>.

Envers el control parlamentari, materialitzat en l'acte de convalidació i que suposa, en termes pràctics, la possibilitat de restringir la facultat legislativa de l'Executiu, val a dir que ha estat absolutament lax, amb una clara tendència a conferir el vistiplau a les normes aprovades pel Govern. En definitiva, essent aquesta la inclinació parlamentària general, podem concloure que la potestat legislativa que l'article 86 CE atorga a l'Executiu és absolutament rellevant, doncs la pràctica totalitat dels Decrets lleis que aprova acaben essent convalidats pel Parlament i s'integren a l'ordenament jurídic, generalment, sense ésser esmenats per aquest, a través de l'opció de tramitació com a projecte de llei a través del procediment d'urgència.

---

<sup>24</sup> Estanislao Arana García, «Uso y abuso del decreto-ley», *Revista de administración pública*, núm. 191 (maig-agost 2013): 338, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4386736>

<sup>25</sup> La difícil conjuntura econòmica ha estat argüida amb assiduitat per part del Govern, per a justificar l'ús de la potestat legislativa conferida per l'article 86 CE.

<sup>26</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 37-38.

## **2. EL DECRET LLEI A LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA**

### **2.1 EL PRESSUPÒSIT HABILITANT DEL DECRET LLEI**

En el present apartat es procedirà a efectuar un estudi del pressupòsit habilitant del Decret llei. Primerament es tractarà el marge decisorí que el Govern ostenta sobre el mateix, analitzant els efectes que en aquest sentit ha tingut el posicionament del TC. Respecte aquest últim, s'estudiarà quin és el control que pot efectuar sobre l'aprovació d'aquestes normes. A continuació, es prosseguirà a exposar la delimitació que, a partir de la jurisprudència constitucional, pot efectuar-se dels conceptes "extraordinària i urgent necessitat". Finalment, s'exposarà el seu caràcter de norma provisional.

#### ***2.1.1 Implicacions en les facultats del govern i del Tribunal Constitucional***

Com ha estat expressat anteriorment, l'article 86 CE subjecta la possibilitat d'emanar normes legislatives d'origen governamental a un límit formal, consistent en la concurrència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat. El TC indica, a la STC 182/1997, de 28 d'octubre de 1997 (FJ 3) que aquesta formulació abstracte:

*“no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-Leyes.”*<sup>27</sup>

En aquest sentit, la STC 29/1982, de 31 de maig de 1982 (FJ 3), assenyala que, tot i el marge decisorí de què disposa el Govern en l'apreciació de la situació d'extraordinària i urgent necessitat, aquesta consideració resta subjecte també al control jurisdiccional del Tribunal. No obstant, en la citada sentència es perfila ja, en els primers anys posteriors a l'aprovació de la CE, la competència del TC de manera restrictiva, en tant que el rebuig de l'apreciació governamental queda limitada als casos d'ús arbitrari o abusi, supòsit en què pot rebutjar la definició que els òrgans polítics facin d'una situació com d'extraordinària i urgent necessitat. Aquesta actitud respectuosa amb el marge de discrecionalitat del Govern la trobem també a la STC 111/1983, de 2 de desembre de 1983, (FJ 5 *in fine*), que posa de relleu la impossibilitat del TC d'immiscir-se en la decisió de l'executiu, en tant que una acció tal implicaria l'alteració de

---

<sup>27</sup> En el mateix sentit, vegeu la més actual STC 61/2018, de 7 de juny de 2018 (FJ 4)

l'ordre constitucional democràtic, perfilant així un control de caràcter extern<sup>28</sup>. En definitiva, s'apunta que el Govern és titular de l'acció política, i això implica que necessàriament ha d'ostentar un marge de discrecionalitat per a materialitzar el seu poder d'actuació.

Més enllà d'aquesta voluntat del TC de no interferir en el marge d'apreciació del Govern, cal posar de relleu que la posició del Tribunal ha estat certament laxa i permissiva alhora d'establir exigències a l'Executiu. Des de la inicial jurisprudència, el TC va indicar que els motius que haguessin dut al Govern a emprar la via legislativa d'urgència prevista a l'article 86 CE havien de valorar-se en el seu conjunt, això és, tenint en compte l'exposició de motius de la norma, el debat parlamentari de convalidació i l'expedient d'elaboració de la mateixa<sup>29</sup>, parer que s'ha mantingut fins les més actuals STC 27/2015, de 19 de febrer de 2015 (FJ 3 *in fine*), STC 48/2015, de 5 de març de 2015 (FJ 4 *in fine*). En aquest sentit, la més recent STC 61/2018, de 7 de juny, (FJ 4)<sup>30</sup>, manté que *“la doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal supuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos”*. La valoració “global” implica en termes pràctics que no s'exigeix que el Decret llei expressi les raons per les quals ha estat adoptat. Així, es podria donar la situació que, fins el debat de convalidació -en què el Govern raonarà la conveniència de l'adopció de la citada norma- aquesta pot estar desplegant plens efectes jurídics sense que consti expressament en la mateixa quins són els motius aparents que han dut a la seva aprovació per una via legislativa extraordinària.

Doncs, en aquest punt, la crítica ha d'ésser clara: resulta necessari que el TC adopti un criteri més restrictiu i exigeixi al Govern una exposició explícita i raonada, al propi Decret llei que aprovi, dels motius que el porten a desplaçar al legislador natural. Altrament, es debilita la posició dels altres òrgans constitucionals que poden controlar la citada norma – tant el Parlament en l'acte de convalidació, com el TC en el control *a posteriori*<sup>31</sup> – exigint que siguin aquests els que efectuïn l'esforç de cercar els pressupòsits que poden justificar l'exercici per part del Govern d'una potestat -la legislativa- que ordinàriament no li correspon.

---

<sup>28</sup> Així ho afirma la STC 27/2015, de 19 de febrer de 2015 (FJ 3), entre d'altres.

<sup>29</sup> En aquest sentit, vegeu les STC 29/1982, del 31 de maig de 1982 (FJ 4), STC 182/1997, de 28 d'octubre de 1997 (FJ 4). Vegeu també Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto ley*, 84-86

<sup>30</sup> En els mateixos termes que la STC 152/2017, de 21 de desembre de 2017 (FJ 3).

<sup>31</sup> Vegeu Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 77, en què l'autor manifesta que no és el Govern el que ha de justificar plenament la no arbitrarietat, sinó el TC qui ha de comprovar-ho.

Centrant-nos ara en l'objecte de control de l'Alt Tribunal, val a dir que aquest és dual: la seva comesa és, d'una banda, constatar que la definició de la situació d'extraordinària i urgent necessitat sigui explícita i raonada -tot i que, com s'ha dit, no necessàriament al propi Decret llei segons la jurisprudència- i, de l'altra, verificar que existeixi una connexió de sentit o relació de congruència entre el pressupòsit habilitant i les mesures adoptades pel Decret llei<sup>32</sup>. La catedràtica constitucionalista Carmona Contreras també ha definit aquesta relació com nexa de caràcter teleològic i ha efectuat una crítica en el següent sentit: “*únicamente se considerará existente tal relación de congruencia-adequación siempre que no se incurra en un supuesto de evidente abuso, de arbitrariedad en el que tal conexión resulta negada de una forma manifiesta*”, de manera que l'anàlisi jurídic queda absolutament minorat<sup>33</sup>. No obstant, difereixo en aquest punt amb la doctrina exposada, ja que la jurisprudència constitucional ve exigint de manera constant que la relació d'adequació entre les mesures adoptades i la situació a la qual van dirigides ha d'ésser directa<sup>34</sup>. Per tant, respecte la connexió de sentit el criteri jurisprudencial ha estat més estricte; conseqüentment, en aquest punt, cal valorar positivament el parer de l'Alt Tribunal: un criteri més permissiu, com seria l'admissió de relacions indirectes o més tènues desvirtuarien absolutament la necessitat d'adoptar un Decret llei, que té com a objectiu inherent a la seva naturalesa fer front a una determinada situació que exigeix una resposta normativa urgent. Així, sembla adient el criteri que, en aquest punt, s'ha pres constitucionalment.

Ha d'ésser també apuntat que, tot i que la restricció d'alguns criteris jurisprudencials pugui resultar beneficiosa per un ús adequat del Decret llei, el punt més dèbil d'aquest pot ésser que el TC només analitzarà aquells respecte de les quals s'interposi o s'elevi un recurs o una qüestió d'inconstitucionalitat, respectivament. Així, cal tenir constantment present que la facultat que l'article 86 CE atorga al Govern és absolutament rellevant i que el control vertader d'aquest ha d'ésser l'efectuat en seu parlamentària, en l'acte de convalidació, en tant que el control constitucional resulta merament circumstancial<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> STC 137/2011, del 14 de setembre de 2011 (FJ 4), STC 1/2012, de 13 de gener de 2012 (FJ 6).

<sup>33</sup> Carmona, *Configuración constitucional del Decreto-ley*, 74.

<sup>34</sup> STC 182/1997, de 28 d'octubre de 1997 (FJ 3), STC 137/2011, de 14 de setembre de 2011 (FJ 4), STC 1/2012 de 13 de gener de 2012 (FJ 6), STC 48/2015, de 5 de març de 2015 (FJ 4).

<sup>35</sup> Vegeu també Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*. 46, que posa de relleu el caràcter rogatori del control jurisdiccional.

Delimitades, així, les facultats de l'Executiu i de l'Alt Tribunal envers la determinació de l'extraordinària i urgent necessitat, pot procedir-se a un aprofundiment material en els citats conceptes.

### **2.1.2 El caràcter extraordinari**

La jurisprudència constitucional emanada durant els primers anys posteriors a l'aprovació de la CE ja va aclarir en quin sentit calia entendre el caràcter extraordinari de la urgent necessitat que justifica l'aprovació d'un Decret llei. Així, la STC 111/1983, de 2 de desembre de 1983 (FJ 6) establiria que la necessitat no havia d'ésser entesa en un "sentit extrem" com corresponent a una situació d'amenaça per a la societat o l'ordre constitucional -per les quals, com bé apunta Aragón Reyes, l'article 116 CE proveeix instruments especials<sup>36</sup>-, sinó en el de donar una resposta a situacions que, per la seva difícil previsió, fessin necessària una actuació legislativa immediata -en un termini menor al que una tramitació parlamentària requeriria- o en casos en què el recurs al procediment legislatiu ordinari aniria en detriment de l'efectivitat de l'acció requerida.

De manera similar, la STC 6/1983, de 4 de febrer de 1983 (FJ 5) indicà que la necessitat que justificava l'aprovació d'un Decret llei no es pot entendre com absoluta -en el sentit de suposar un greu perill per al sistema- sinó com a necessitat relativa -en referència a un requeriment d'acció normativa immediata-. En aquest punt, Carmona Contreras apunta que aquesta distinció del concepte de "necessitat" no resulta adient, per tractar-se de supòsits que la CE distingeix "*en planos ontològica y jurídicamente distintos*"<sup>37</sup>. En el mateix sentit, Aragón Reyes puntualitza que les necessitats objecte dels articles 86 i 116 CE no han d'ésser relacionades en funció del grau, sinó que han d'ésser diferenciades per la causa que les provoca, de caire substantiu, no mesurable a través de l'oposició entre absolut-relatiu sinó entre excepcional-extraordinari. L'ex magistrat del TC indica que el fet que l'Alt Tribunal no hagi partit d'aquesta diferència ha motivat una interpretació flexible del Decret llei, en tant que s'han entès relativament els seus límits<sup>38</sup>.

I és que, efectivament, la jurisprudència constitucional ha arribat a pràcticament normalitzar l'ús d'aquesta figura normativa, en base a la diferenciació entre necessitat absoluta (art. 116

---

<sup>36</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 32.

<sup>37</sup> Carmona Contreras, *Configuración constitucional del Decreto-ley*, 99.

<sup>38</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 75.



CE) i relativa (art. 86 CE). En base a aquesta distinció, la STC 6/1983, de 4 de febrer de 1983 (FJ 5) arribaria a afirmar:

*“Por todo ello hay que concluir que la utilización del Decreto-ley, mientras se respeten los límites del art.86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta.”* (El subratllat és meu)

Aquest plantejament lax del concepte d'extraordinària necessitat es veu plasmat també a la jurisprudència més actual: la STC 61/2018, de 7 de juny, (FJ 4), expressa que *se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como “coyunturas económicas problemáticas”*, podent ésser emprat per a *“subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales”* sempre que es doni la nota d'urgència.

Podem copsar com la jurisprudència constitucional ha redefinit el caràcter extraordinari inherent al Decret llei, en un sentit notablement lax, fins a pràcticament desnaturalitzar la pròpia institució. I és que difícilment hom pot plantejar-se que el constituent conferís l'exercici de la potestat legislativa a l'Executiu per tal que aquest pogués portar a terme els seus “objectius governamentals” en cas que el procediment *l'iter legis* ordinari esdevingués insuficient a aquest fi. D'altra banda, cal apuntar que una doctrina constitucional consolidada envers la possibilitat d'emprar el Decret llei per a fer front a situacions econòmiques “problemàtiques” explica raonablement l'assiduïtat amb què, en èpoques de crisi, l'ús d'aquest instrument normatiu s'hagi vist exponencialment incrementat<sup>39</sup>.

En definitiva, resulta necessari un canvi jurisprudencial que atorgui a la potestat legislativa del Govern la vertadera naturalesa extraordinària amb què fou configurada constitucionalment.

### **2.1.3 La urgència**

Si fins ara hem analitzat què cal entendre per necessitat extraordinària, correspon estudiar ara el segon element cumulatiu d'aquesta, això és, la urgència. Cal apuntar ja que aquest concepte

---

<sup>39</sup> En aquest sentit, vegeu també Carmona Contreras, *La Configuración constitucional del Decreto-ley*, 102-103, que ens convida a reflexionar sobre com, a la pràctica, la distinció entre "necessitat" i "conveniència" esdevé insubstancial.

fou delimitat promptament per la jurisprudència constitucional i que, al llarg del temps, la seva delimitació ha sofert matisacions de rellevància.

Així, en els primers anys posteriors a l'aprovació de la CE, el TC indicà que la competència governamental per a emanar Decrets Llei no es dona en els casos en què les disposicions normatives del mateix no modifiquen de manera instantània la situació jurídica existent<sup>40</sup>. Així, expressà que les mesures per a fer front a una situació d'extraordinària i urgent necessitat han d'ésser concretes i d'eficàcia immediata i no alterar l'estructura de l'ordenament. Respecte aquesta última qüestió, apuntà que no és impossible que es produeixi una modificació d'estructura, però això serà en tot cas excepcional i haurà de provar-se que resulta indispensable<sup>41</sup>.

Constatem, doncs, que la primera línia jurisprudencial apuntà que la urgència implicava l'adopció de mesures que tinguessin una eficàcia immediata. No obstant, a la STC 111/1983, de 2 de desembre de 1983 (FJ 6) el tribunal parlaria de la necessitat d'una "acció *legislativa* immediata", adoptant una perspectiva de la immediatesa en un sentit merament normatiu, sense fer esment a l'efectivitat de les mesures. En el mateix sentit, a la STC 182/1997, de 28 d'octubre de 1997 (FJ 3) es fa referència a una "acció *normativa* immediata", en equivalents termes que les més actuals STC 48/2015, de 5 de març de 2015 (FJ 3) i STC 152/2017, de 21 de desembre de 2017 (FJ 3). Així, podem afirmar que al llarg del temps la taxativa afirmació envers la efectivitat de les mesures que efectuà la STC 29/1982 ha anat modulant-se i, proporcionant un criteri lax, el TC ha minorat aquesta exigència. Com apunta Martín Rebollo, l'Alt Tribunal, a la STC 332/2005, de 15 de desembre (FJ 7) ha afirmat que el que ha d'ésser realment valorat és que el Decret Llei produeixi una innovació normativa efectiva i no que el règim jurídic a través del mateix sigui complet o definitiu. En aquest sentit, el catedràtic administrativista assenyala que el TC efectua un "*verdadero esfuerzo interpretativo*" per a arribar a la citada conclusió<sup>42</sup>.

García Majado posa de relleu que la jurisprudència constitucional considera que la postergació de l'aplicació efectiva de les mesures del Decret Llei a un moment posterior a l'entrada en vigor d'aquest és "*perfectamente constitucional*", ja que la introducció d'una cautela de transitorietat

---

<sup>40</sup> STC 29/1982, de 31 de maig de 1982 (FJ 3)

<sup>41</sup> *Ibíd.*, (FJ 6)

<sup>42</sup> Luis Martín Rebollo, «Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico).», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 174 (2015): 7, <http://aranzadi.aranzadigital.es/maf/app/document?docguid=I9276feb081d411e5a93201000000000&srguid=i0ad82d9a0000016b175d0a52401adf79&src=withinResuts&spos=1&epos=1&displayid=&publicacion=&clasificacionMagazines=&fechacomun=&numeropub-tiponum=#>

no exclou la urgència de la mesura, en tant que el que es considera urgent és l'establiment d'un nou marc jurídic<sup>43</sup>.

El fet que la urgència no exigeixi l'efectivitat immediata de les mesures no resulta anodí, ja que el criteri del TC porta a la legitimació de l'ús del Decret llei per a aprovar normes que, a la pràctica, arriben a diferir la seva entrada en vigor en el temps. Així ocorre amb el Decret llei 8/2014, de 4 de juliol de 2014, d'aprovació de mesures urgents pel creixement, la competitivitat i l'eficiència, que en el seu article 4 disposa que les Comunitats Autònomes compten amb un termini de fins a 6 mesos per a efectuar una declaració de zona de gran afluència turística. L'Alt Tribunal, que resol el recurs d'inconstitucionalitat envers el citat Decret llei a la STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015, efectua una argumentació que mereix transcripció literal “*el Decreto-ley no difiere su entrada en vigor en este punto, sino que exige la inmediata entrada en vigor, que depende de otras Administraciones, apuntando un mecanismo subsidiario de actuación del nuevo modelo, lo que denota la verdadera necesidad de implantarlo y la premura de dicha implantación*”<sup>44</sup>.

Resulta evident el canvi dràstic que la jurisprudència constitucional ha experimentat, des del requeriment que les mesures tinguessin una efectivitat immediata al posicionament que just acaba d'ésser expressat. En definitiva, constitueix, de nou, una reinterpretació laxa dels pressupòsits del Decret llei, que suposen l'ampliació progressiva d'una facultat de l'executiu que constitucionalment fou plantejada com excepcional. Com apunta Díaz de Mera, si les mesures no són d'immediata execució, decauen les raons que impedeixen la tramitació d'un projecte de llei<sup>45</sup>. Així, cal que el TC restringeixi la concepció de la urgència i retorni al plantejament que fou exposat a la STC 29/1982, citada anteriorment. En definitiva, és necessari que esdevingui doctrina constitucional consolidada la immediata entrada en vigor de les mesures, tant fàctica com normativament.

El segon aspecte de rellevància, envers el concepte d'urgència, que cal destacar, fa referència a la comprensió del procediment legislatiu com a plural. La STC 111/1983, de 2 de desembre de 1983 (FJ 6) indicà que el Decret llei podia ésser emprat quan es requerís una acció legislativa immediata, en un termini més breu que el requerit per la tramitació parlamentària de les lleis i “*en aquellos casos en que por circunstancias o factores, o por su compleja concurrencia, no*

---

<sup>43</sup> García Majado, «El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica», 18.

<sup>44</sup> STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015 (FJ 6 *in fine*)

<sup>45</sup> Ana Díaz de Mera Rodríguez, «Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley.», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 24 (2011): 145, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3732209>

*pueda acudirse a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida*". El TC afirma que ha de resultar inviable el recurs l'iter legis ordinari, oblidant així la possibilitat de recórrer a procediments legislatius de caràcter especial, els quals permeten simplificar els tràmits i reduir els temps que el procediment legislatiu ordinari comporta. Gómez Lugo assenyala que la posició del TC s'explica pel fet que els Reglaments parlamentaris foren aprovats just l'any anterior a l'emissió de la mateixa, de manera que l'Alt Tribunal desconeixia l'ús que les Cambres donarien als procediments legislatius abreujats<sup>46</sup>. No obstant, tot i admetre aquesta premissa, poc o res pot justificar la manca de menció a aquesta possibilitat: el TC coneixia l'existència de diversos *iter legis* i, haguessin estat o no emprats encara per les cambres, constituïen una possible via per a mantenir la potestat legislativa en seu del seu titular natural (article 66 CE)<sup>47</sup>. Així mateix, actualment poden trobar-se sentències del TC en què no es fa esment a aquesta possibilitat<sup>48</sup>.

Envers la present qüestió, menció exemplar efectua la STC 182/1997, de 28 d'octubre de 1997 (FJ 5), que, tot i concloure que en el cas concret l'ús del Decret llei no havia contravingut la CE, al·ludia explícitament a la possibilitat de recórrer a procediments legislatius especials: *"Por otra parte, no se aducen razones convincentes que permitan concluir que en este caso, a través de alguno de los procedimientos legislativos de urgencia que establecen los Reglamentos parlamentarios, se hubiera podido atender adecuadamente y en tiempo oportuno [...] la situación de necesidad financiera que dio lugar al Decreto-ley, dadas las fechas en que se adoptó"*.

També la doctrina s'ha posicionat a favor d'aquest plantejament: Aragón Reyes parteix del plantejament que l'alt tribunal no sol indagar en si existia o no la possibilitat de tramitació parlamentària especial per a afegir que, tot i que una constatació tal no resulta senzilla, no és en cap cas impossible, en tant que els terminis del procediment legislatiu d'urgència resulten previsibles gràcies a les previsions reglamentàries. Així, considera que, exercint un control extern, el TC hauria d'exigir que la motivació del Decret llei inclogués una justificació envers per què no resulta possible fer ús del procediment legislatiu d'urgència<sup>49</sup>. Així mateix, Gómez

---

<sup>46</sup> Yolanda Gómez Lugo, «Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4 (2013): 114, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5100775>

<sup>47</sup> De fet, l'anterior STC 29/1982, de 31 de maig de 1982 (FJ 3) sí havia expressat que l'extraordinària i urgent necessitat havia d'ésser d'una naturalesa tal que no pogués ésser atesa pel procediment legislatiu d'urgència

<sup>48</sup> Vegeu, en aquest sentit, la STC 137/2011, de 14 de setembre de 2011 (FJ 7), que també argüeix que el Decret llei procedeix quan la via legislativa ordinària no és possible.

<sup>49</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 81-82.

Lugo coincideix amb Jiménez Campo quan aquest apunta que l'extraordinària i urgent necessitat pròpia d'aquest tipus de normes ha d'ésser entesa com una necessitat peremptòria de normació que no pot ésser satisfeta a través de la via parlamentària, que consta de la descentralització legislativa (en referència a la delegació a comissions), l'abreujament de terminis per urgència i l'aprovació de projectes de llei en lectura única<sup>50</sup>.

Doncs, fora bo que el TC incorporés de manera definitiva a la seva jurisprudència que el concepte d'extraordinària i urgent necessitat implica la impossibilitat d'emprar cap dels procediments legislatius especials existents. Tot i que un anàlisi més profús dels mateixos s'efectuarà al Capítol V del present treball, cal anotar ja que aquests, tot i que naturalment tenen implicacions en els temps de debat i la possibilitat d'oposició de les minories, suposen en qualsevol cas el respecte de la concepció del Parlament com autèntic titular de la potestat legislativa del nostre sistema, en què el debat i la protecció de les minories queden salvaguardats.

#### **2.1.4 La imprevisibilitat**

Un element que, en l'anàlisi de la extraordinària i urgent necessitat, ha estat també valorat pel TC és el referent a la imprevisibilitat. En aquest punt es constatarà com s'han produït variacions en el parer de l'Alt Tribunal.

Inicialment la jurisprudència va apuntar, malgrat l'establiment d'algunes excepcions, que les raons que requerien una acció legislativa immediata havien d'ésser difícils de preveure<sup>51</sup>. A la STC 182/1997, de 28 d'octubre de 1997 (FJ 3), es parlava inclús d'una impossibilitat de previsió. D'aquest plantejament es despenia que el Govern havia d'ésser diligent, de manera que, envers aquelles situacions sobre l'esdeveniment de les quals tingués control, no podria fer ús de la potestat brindada per l'article 86 CE.

No obstant, el criteri jurisprudencial no trigaria a flexibilitzar-se, com Carmona Contreras apunta que succeeix a la STC 11/2002 (FJ 6), admetent-se que la inactivitat del Govern no va en detriment de l'excepcionalitat de la situació a què es pretén fer front a través del Decret llei, ja que la qüestió a ponderar és que les circumstàncies que justifiquen la legislació d'urgència

---

<sup>50</sup> Javier Jiménez Campo, "Decreto Ley", *Temas básicos de Derecho Constitucional* (Civitas-Thomson Reuters, 2011), 425, citat en Gómez Lugo, «Decreto Ley versus Ley parlamentaria», 111.

<sup>51</sup> La STC 111/1983, de 2 de desembre (FJ 6) esmenta que, mancants de imprevisibilitat, han de donar-se circumstàncies, factors o complexitat tals que facin inviable recórrer a la via legislativa ordinària.

realment concorrin, independentment de les causes que hagueren ocasionat les mateixes<sup>52</sup>. Necessàriament hem d'apuntar que un posicionament tal resulta criticable des del prisma que el TC hauria de fer valer la posició del Parlament com a representant del poble i titular ordinari de la potestat legislativa més rigorosament. Possibilitar que el Govern adopti un Decret llei inclús en casos en què és responsable de la situació d'urgent necessitat és pràcticament legitimar-lo a decidir que farà ús d'aquesta prerrogativa. Certament, s'incentiva la mala praxis governamental: si l'Executiu pot fer ús de la potestat legislativa quan una situació esdevingui extraordinària i urgent, poden mancar-li al·licients per a fer front a la mateixa per la via legislativa ordinària en els casos en què aquesta resulta previsible. Un clar exemple seria l'ús del Decret llei per a transposar una Directiva, coneixent-se prèviament el termini de què es disposa per a efectuar la citada actuació. De fet, a la STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015 (FJ 8 *in fine*), el TC una actuació tal es va donar per vàlida, un cop esgotat el termini per a la transposició, pel fet que les millores energètiques que comportava eren d'interès general<sup>53</sup>.

En canvi, un criteri més estricte trobem a la STC 211/2015, de 8 d'octubre de 2015 (FJ 7 *in fine*) en què es posa de relleu l'exigència de *certes notes* d'excepcionalitat, gravetat, rellevància i *imprevisibilitat* que impliquin una acció normativa immediata.

Així doncs, cal apuntar que, amb posterioritat a l'emissió de la STC 11/2002 citada, el criteri jurisprudencial ha resultat dispar. En algunes resolucions s'ha fet esment a la dificultat o impossibilitat de preveure la situació que motiva l'ús de la facultat legislativa extraordinària de l'Executiu; en d'altres, s'ha efectuat, de nou, una remissió a la STC 11/2002<sup>54</sup> que, com s'ha assenyalat, constitueix un perillós precedent. Respecte aquesta qüestió, la crítica és clara: el criteri del TC hauria d'ésser més restrictiu i sols justificar l'adopció del Decret llei quan la situació d'extraordinària i urgent necessitat fos difícil o impossible de preveure. Semblaria adient que, en els casos de negligència per part del propi Govern, aquest hagués de fer front a la situació adoptant de manera preceptiva un procediment legislatiu especial, a través del qual

---

<sup>52</sup> Ana M Carmona Contreras, «El decreto-ley en tiempos de crisis», *Revista catalana de dret públic*, núm 47 (2013): 6, nota 22 <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.9>

<sup>53</sup> La sentència exposa que l'ús del Decret llei per a transposar una Directiva pel mer motiu d'haver transcorregut el termini per a fer-ho, sense cap altre justificació, resultaria un ús abusiu del citat instrument normatiu. No obstant, en cap cas s'argüeix el per què no és possible proporcionar a la ciutadania els beneficis energètics que proporciona la Directiva -i que constitueixen la justificació per a adoptar el Decret llei- a través d'un projecte de llei o d'un procediment legislatiu especial.

<sup>54</sup> Així, la STC 68/2007, del 28 de març de 2007 (FJ 8) i la STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015 (FJ 9), entre d'altres, fan esment a la possibilitat d'adoptar un Decret llei inclús quan la necessitat ve motivada per la inactivitat del Govern.

es podria donar una resposta ràpida a una situació que així ho requerís, tot respectant la posició del Parlament com a natural legislador.

## 2.2 EL CARÀCTER PROVISIONAL

L'article 86 CE indica que les disposicions legislatives que el Govern està facultat a dictar -en els ja analitzats casos d'extraordinària i urgent necessitat- tenen caràcter provisional. Aquest és un atribut que ha estat objecte d'ampli debat per la doctrina, i inclús de concepcions diverses en el si de la jurisprudència constitucional. La qüestió a discernir és, en síntesis, si aquest caràcter provisional fa referència al propi Decret Llei i/o a l'objecte del mateix. La rellevància pràctica és que la primera consideració podria plantejar la necessitat -i no una mera opció- d'una intervenció parlamentària ulterior a la seva convalidació; la segona, implicaria que el Decret Llei no és un instrument idoni per a la regulació de situacions indefinides o estructurals del *status quo*.

Actualment, el posicionament del TC és considerar que el caràcter provisional fa referència al propi Decret Llei, i es correspon amb el lapse temporal existent entre la seva aprovació per part del Govern fins a la seva convalidació pel Parlament<sup>55</sup>. En aquest sentit es manifestà promptament l'Alt Tribunal, a la STC 111/1983, de 2 de desembre de 1983 (FJ 3), en què va exposar que la convalidació no alterava la naturalesa del Decret Llei, que seguia essent una norma amb força de llei, no una llei, tot i que a partir de la intervenció parlamentària cedia el seu caràcter provisional. Així, es plantejava aquest atribut com a inherent al citat instrument normatiu, fins a l'acte de convalidació. No obstant, aquell mateix any el TC va emetre una sentència plantejant un criteri contraposat: la STC 6/1983, de 4 de febrer de 1983 (FJ 7) presentava la provisionalitat com a pròpia de l'objecte que el Decret Llei regula, afirmant que no es donava l'adequació requerida entre la situació de necessitat i la regulació normativa adoptada -és a dir, la relació de congruència- si a causa de la necessitat s'establí una regulació de caràcter permanent i normal<sup>56</sup>.

Envers aquesta qüestió, des de la doctrina s'han efectuat propostes que van una mateixa direcció: la necessitat de complementar la convalidació del Decret Llei amb una intervenció parlamentària ulterior, per a fer valer la naturalesa provisional d'aquest instrument normatiu. En aquest sentit, Aragón Reyes planteja que la més idònia interpretació de la provisionalitat és la que s'estén fins que el Decret Llei és derogat per una llei ordinària. Així, proposa que, excepte

---

<sup>55</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 70.

<sup>56</sup> Vegeu també Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 67-68.

en els casos en que les situacions regulades siguin clarament conjunturals, es procedeixi sempre a tramitar-los pel procediment legislatiu -sigui l'ordinari o el d'urgència-<sup>57</sup>. En sentit similar, Martín Rebollo proposa *establecer el carácter provisional del Decreto-Ley hasta su conversión en Ley, excepto en los supuestos en los que no sea posible dicha conversión en cuyo caso la provisionalidad lo será hasta la convalidación*". També planteja la preceptiva tramitació com a projecte de llei dels Decrets llei amb regulacions generals i amb vocació de permanència<sup>58</sup>. Com pot constatar-se, l'ex magistrat copsa la provisionalitat com a pròpia del Decret llei, mentre que el catedràtic administrativista combina aquest criteri amb el de la provisionalitat de l'objecte de mateix.

Envers aquesta qüestió, considero que el plantejament de la provisionalitat com a atribut del Decret llei fins que resulta convalidat pel Parlament és absolutament concordant amb la dicció literal i conjunta de l'article 86 CE. Efectivament, la lectura dels dos primers apartats del citat article permet plantejar que la provisionalitat faci referència a l'objecte d'aquest instrument legal. No obstant, l'apartat 3 és el punt central a tenir en compte davant d'aquesta disjuntiva conceptual. La citada disposició indica que les Corts *poden* tramitar el Decret llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència. En aquest sentit, sembla que el constituent el va concebre -independentment del caràcter provisional o indefinit del seu objecte- com una norma *per se* perfectament finida un cop superat l'acte de convalidació, subjecte a la consideració del legislador que, cas per cas, pot decidir si procedeix a una tramitació parlamentària ulterior. En cas que no fos així, el Decret llei podria desplegar efectes jurídics *sine die* per si mateix, sense ésser sotmès a cap alteració ni procediment legislatiu.

Així mateix, considero una interpretació tal que impliqués plantejar el Decret llei com a norma provisional fins que és substituïda per una llei emanada de les Corts resulta forçar el text constitucional. En aquest sentit, i com es manifestarà més profusament al Capítol IV del present treball, coincideixo amb la doctrina exposada en considerar que s'hauria d'adoptar una pràctica parlamentària consistent en tramitar -excepte en casos en que fos manifestament innecessari- els Decrets llei com a projectes de llei. Nogensmenys, el motiu subjacent a aquesta consideració és la necessitat de conferir un major protagonisme al Parlament en l'àmbit de la producció legislativa, ja que és la única via de garantir un debat adient i el degut respecte a l'opinió de les minories. Tot i que aquesta finalitat sembla ser també la que Aragon Reyes i Martín Rebollo persegueixen amb el seu plantejament, crec que no ha de vincular-se a un canvi en la concepció

---

<sup>57</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del Decreto-Ley*, 70-71.

<sup>58</sup> Martín Rebollo, «Uso y abuso del Decreto-Ley», 25-26.



del caràcter provisional del Decret llei<sup>59</sup>, sinó simplement a la necessitat de garantir la previsió constitucional de les Corts com autèntiques dipositàries de la potestat legislativa amb caràcter ordinari.

En conclusió, considero que la provisionalitat del Decret llei ha d'ésser entesa en referència a l'instrument normatiu en sí, com atribut que ostenta fins que és convalidat pel Parlament, d'acord amb el criteri que impera al TC.

Pel que fa a la possibilitat d'estendre aquest caràcter a l'objecte que el Decret llei regula, això és, sobre la consideració de si aquesta figura normativa pot regular situacions indefinides, Astarloa Huarte-Mendicoa apuntà que tot Decret llei pot contenir la regulació definitiva d'una matèria, amb independència que es tracti d'un instrument normatiu provisional, a l'espera de la convalidació parlamentària<sup>60</sup>. Pel que fa als pronunciaments constitucionals al respecte, Martín Rebollo fa referència a la STC 60/1986, que indica que la regulació que efectuava el Decret llei no havia traspassat els límits del supòsit de fet, en tant que no aspirava a regular de manera indefinida una situació que només requeria l'adopció de mesures urgents i provisionals<sup>61</sup>. Formulant de manera més clara aquesta línia argumental, trobem la més actual STC 61/2018, de 7 de juny de 2018 (FJ 4), que exposa que el fet que una reforma sigui de caràcter estructural no impedeix l'ús del Decret llei, en tant que el caràcter estructural del problema pot convertir-se en un supòsit d'extraordinària i urgent necessitat, de manera que haurà de procedir-se a un anàlisi casuístic<sup>62</sup>.

D'una lectura de la jurisprudència pot constatar-se que la possibilitat que el Decret llei reguli o no situacions de caràcter estructural, indefinides, i no merament provisionals no ha d'ésser valorat en abstracte: no es tracta que *per se* el Decret llei no sigui apte per a regular situacions indefinides. La provisionalitat d'aquesta figura normativa no ha d'ésser el criteri que limiti la possibilitat de regular situacions estructurals. Podem concloure que és, en canvi, la constatació d'una vertadera relació de congruència entre la necessitat argüida pel Govern i les mesures

---

<sup>59</sup> De la mateixa opinió és Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, «Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional», *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, núm. 111 (2017): 428, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6765807>

<sup>60</sup> Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 106 (gener-abril 1985): 152, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2116880>

<sup>61</sup> Martín Rebollo, «Uso y abuso del Decreto-Ley», 7.

<sup>62</sup> En els mateixos termes que la STC 139/2016, de 21 de juliol ( FJ 3). Vegeu també la STC 47/2015, de 5 de març (FJ 5), que exposa que tot i que el Decret llei sigui adient enfront problemes conjunturals, no s'ha d'excloure amb caràcter general el seu ús per a situacions estructurals.

adoptades el criteri que ha d'imperar alhora de ponderar la citada possibilitat<sup>63</sup>. Per tant, si sorgís una situació d'extraordinària i urgent necessitat que fes necessària una modificació de caire indefinit o estructural, es constatés que és inviable recórrer a la tramitació parlamentària i s'adoptessin mesures d'efectivitat immediates i congruents amb la situació que les reclama, sembla patent que l'ús del Decret Llei podria ésser constitucionalment adequat. Altra qüestió és el caràcter provisional del mateix, fins que el Parlament el convalidés -o derogés-<sup>64</sup>.

### **3. CASOS ESPECIALMENT PROBLEMÀTICS**

El freqüent ús que s'ha fet del Decret Llei ha tingut plasmacions concretes d'especial conflictivitat. A continuació es procedirà a un anàlisi de tres d'aquestes, per a senyalar les seves deficiències, la resposta que jurisprudencialment existeix envers les mateixes i les propostes necessàries per a salvaguardar el sentit de la institució del Decret Llei.

#### **3.1 EL DECRET LLEI DE CONTINGUT HETEROGENI**

El Reial Decret Llei 11/2013, del 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i altres mesures urgents en l'ordre econòmic i social fou aprovat sota el pretext de la crisi econòmica en què es trobava immers el país. L'objectiu de la norma era contribuir al creixement econòmic i la creació de llocs de treball. La qüestió és que fou tramitat com a projecte de llei i, tant en la tramitació en el Congrés com en el Senat, es va posar de manifest la deficient tècnica legislativa de la norma "mare" del projecte legislatiu.

La coalició Izquierda Plural va presentar una esmena a la totalitat exposant, entre d'altres, que el Reial Decret Llei 11/2013 havia inclòs articles de diversa naturalesa: infraestructures, transport, SAREB, incloent una nova regulació en matèria de negociació col·lectiva i una modificació de la Reforma Laboral de la Llei 3/2012. Així, l'objectiu de la seva esmena era regular matèria estrictament laboral, deixant de banda les qüestions que no hi tinguessin relació<sup>65</sup>. Més contundent fou la proposta de vet del Senat, presentada pels senadors d'Izquierda Unida, Jesús Enrique Iglesias y José Manuel Marisal: exposaren que el projecte de llei -provinent del Decret Llei 11/2013- s'havia efectuat amb un "*oscurantismo en la práctica*

---

<sup>63</sup> Tot i que en difereix, Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 70, admet que és una interpretació possible.

<sup>64</sup> Vegeu Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 69, que considera que el Decret Llei pot procedir per a respondre a un supòsit d'urgència que requereixi modificar de manera indefinida una determinada regulació.

<sup>65</sup> Congreso de los Diputados, «Enmiendas e índice de enmiendas al articulado», Pub. L. No. 60-3, Boletín Oficial de las Cortes Generales 1 (2013), 2, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-60-3.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-60-3.PDF)

*legislativa*”, en tant que suposava alterar una multiplicitat de normes i afectar matèries sense connexió, qüestió, entre d’altres, que motivava vetar-lo. Amb contundència, s’afirmà, pel senador Iglesias, que la citada tècnica legislativa generava confusió i impedia, tant als ciutadans com als operadors jurídics, determinar quina norma era vigent en cada moment<sup>66</sup>.

El més interessant de les afirmacions dels senadors és que s’efectuen en relació al projecte de llei provinent del Decret llei 11/2013; això és, posaven de relleu els principals problemes que sorgeixen en tramitar una *lleí* que pretén regular una multiplicitat de matèries, argumentació a la qual m’hi adhireixo totalment. La qüestió que particularment ens interessa és que s’exposava la dificultat de garantir el degut debat parlamentari, la contraposició d’opinions dels grups, en un supòsit en què la llei en qüestió no anava a veure alterat l’*iter* legislatiu, que comporta un estudi del text en ple, comissió i ponència -tot i que pel procediment d’urgència, en que els terminis es redueixen a la meitat en el Congrés i a 20 dies en el Senat-.

En aquest punt la pregunta és obligada: si la tramitació d’una llei d’aquestes característiques és clarament problemàtica, fins quin punt ho serà la tramitació d’un Decret llei anàleg? En el supòsit en què merament s’hagués optat per convalidar el Decret llei 11/2013, fins quin punt podríem dir que es tracta d’una norma sorgida d’un procés democràtic si l’única intervenció del Parlament -que és l’òrgan en què no sols les majories poden expressar-se, sinó també les minories- ha estat un debat a la totalitat, sense possibilitat d’esmenes, i amb una intervenció mínima dels grups?<sup>67</sup>

Si la inconveniència d’admetre les lleis de contingut material heterogeni -seguint el procediment legislatiu comú o d’urgència- és ja patent, admetre la possibilitat que el Decret llei sigui un instrument vàlid per a regular una multiplicitat de matèries inconnexes sembla absolutament incontestable, en termes democràtics.

No obstant, no ha sigut aquest el parer adoptat pel TC: l’Alt Tribunal es pronuncià sobre el Reial Decret llei 11/2013 a la STC 27/2015, de 19 de febrer de 2015, establint que la menció a la situació de crisi era adient per a un instrument normatiu que “*en su heterogeneidad, comprende diversas materias que afectan a distintas iniciativas en otros campos diferentes de las modificaciones que se contienen en el ámbito de la protección social del trabajo a tiempo*”

---

<sup>66</sup> Senado, «Diario de Sesiones de la Comisión de Empleo y Seguridad Social», Pub. L. No. 272, Boletín Oficial de las Cortes Generales 1 (2014), 3,

[http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_10\\_272.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_272.PDF)

<sup>67</sup> Concretament, de 10 minuts (article 74.2 RCD)

*parcial, en el empleo y la protección por desempleo y en materia laboral*<sup>68</sup>. Així, s'accepta, sense problemes, la pràctica del Decret llei de contingut heterogeni.

Aquesta línia jurisprudencial es veu ratificada a la més recent STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015, referent al Decret llei 8/2014 que, com l'Alt Tribunal exposa al fonament jurídic segon de la sentència, contenia un total de de 124 articles, 25 disposicions addicionals, 11 transitòries, una derogatòria, 5 finals i 12 annexos. Així, arribava a modificar fins a 28 normes legals i 50 matèries absolutament disperses. Enfront una regulació d'aquestes magnituds, els recurrents varen exposar, entre d'altres, que les limitacions del debat de convalidació del Decret llei suposaven una vulneració de l'article 23.2 CE, en tractar-se d'una norma de contingut heterogeni. També varen posar de relleu la inconstitucionalitat del mateix per la manca d'un pressupòsit habilitant únic per a tot el Decret llei, qüestió que infringiria l'article 86 CE.

Envers la primera qüestió, el TC es remet a la jurisprudència constitucional referida a les "*lleys omnibus*", exposant que no hi ha una proscripció constitucional a què un text legal contingui diversitat de matèries, tot i que tècnicament pugui no semblar una tècnica aconsellable. Segons l'Alt Tribunal, l'homogeneïtat d'una llei és un dogma desitjable, però no hi ha constitucionalment cap impediment a les lleis de contingut materialment heterogeni<sup>69</sup>. Així, si cap de les matèries regulades entra en contradicció amb les limitacions materials establertes a l'article 86 CE, no hi haurà cap objecció constitucional<sup>70</sup>. La qüestió és que, tal i com s'ha apuntat anteriorment, els inconvenients de la tramitació d'una llei d'aquestes característiques són encara majors quan es tracta de Decrets llei.

Una visió teleològica de la institució permet concloure que aquest instrument no permet una pràctica legislativa tal: com es veu exposant, tant el temps de què disposa el Congrés per a estudiar el text amb caràcter previ al debat de convalidació com les característiques d'aquest últim, summament breu, fan materialment impossible un anàlisi profús i un debat adient envers el text legal. En aquest sentit, cal tenir present que aquesta figura normativa ve configurada constitucionalment de manera restringida, com instrument que suposa la concessió *excepcional* de la potestat legislativa a l'Executiu, en tant que altrament no es podria donar una resposta adient a la situació d'extraordinària i urgent necessitat. El constituent deixà clar que "immediatament" el text havia d'ésser sotmès al control parlamentari -establint un termini

---

<sup>68</sup> STC 27/2015, de 19 de febrer de 2015 (FJ 5)

<sup>69</sup> El TC posa de relleu que l'únic impediment a les lleis de contingut material heterogeni és el què es preveu a la LO 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

<sup>70</sup> STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015 (FJ 3)

màxim de trenta dies- de manera que resulta contrasentit pensar que es plantejà la convalidació, en un debat a la totalitat, d'un text el contingut del qual fes referència a àmbits materialment disperss, ja que aquest implica, d'una banda, analitzar quina és la regulació legal vigent en cadascuna de les matèries i ponderar si la mesura proposada pel Govern és adient o no -això és, un estudi que comporta un temps considerable- i, de l'altra, una convalidació en què el temps d'intervenció dels grups serà breu i no es podran presentar esmenes.

No obstant, el parer lax de l'Alt Tribunal no finalitza en aquest punt, sinó que s'estén a la consideració del pressupòsit habilitant. Envers aquest, el TC posa de manifest que la seva doctrina no exigeix que en els casos de Decrets llei de contingut heterogeni es doni un pressupòsit habilitant comú "que doni coherència i unitat" al mateix, en tant que de l'article 86 CE no pot desprendre's cap límit formal específic. Afirma que, si bé enfront la impugnació de preceptes concrets d'un Decret llei cal constatar la concurrència, envers els mateixos, d'una justificació "*ad casum*" del pressupòsit habilitant, no pot deduir-se que la impugnació total d'un text legal tal impliqui analitzar l'existència d'una extraordinària i urgent necessitat *comuna*. Així, conclou que l'anàlisi ha de consistir en constatar quin grau de proximitat i vinculació hi ha entre la justificació argüida pel Govern per a adoptar el Decret llei i les mesures adoptades en base a la mateixa<sup>71</sup>. D'aquesta manera, el TC ofereix una argumentació forçada, al marge de la interpretació finalista de l'instrument normatiu previst a l'article 86 CE.

La legislació d'urgència del Govern es justifica per l'existència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat, que porta a l'adopció d'unes mesures que han de tenir, envers el pressupòsit habilitant, una relació de congruència o adequació. Aquest criteri implica que les mesures han de respondre al citat pressupòsit, això és, a fer front a una situació de caire extraordinari i urgent. Un criteri que impliqui estudiar un grau de "proximitat" o "vinculació" entre la justificació argüida pel Govern i les mesures adoptades s'aparta de la necessitat de vincular les mesures al pressupòsit habilitant del Decret llei i, mancant aquesta relació de congruència, manca el sentit de l'adopció d'unes mesures per aquesta via legislativa. Això no obsta a què les citades mesures puguin ésser adients o convenientes a judici del Govern, però aquesta qüestió no és la que ens ocupa. El que resulta necessari discernir és si l'Executiu resta legitimat per a fer ús de la legislació d'urgència i, mancant les notes d'extraordinària i urgent necessitat per a legitimar les mesures adoptades, no sembla que ho estigui.

---

<sup>71</sup> STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015 (FJ 5)

És per totes les consideracions fins ara efectuades que podem concloure que la jurisprudència constitucional legitimadora de la figura del Decret Llei de contingut materialment heterogeni és inadequada i poc consistent. En aquest punt, i en base a la crítica efectuada, considero que la conclusió ha d'ésser, necessàriament, la proscripció dels Decrets Llei que continguin matèries inconnexes, inclús en el cas que vinguin justificades per un pressupòsit habilitant comú. El motiu és que, com s'ha expressat anteriorment, aquesta figura normativa és insuficient per a fer front a una regulació dispersa, de caràcter discordant: tant el necessari temps d'estudi previ a l'acte de convalidació com el debat parlamentari en sí resulten exigus, de manera que el Decret Llei esdevé un instrument totalment inadequat.

Conseqüentment, en el cas que una situació d'extraordinària i urgent necessitat impliqui efectuar alteracions en àmbits materialment diferenciats, sembla que la solució plantejada per Aragón Reyes esdevé la més plausible: és necessari adoptar Decrets Llei específics per a cadascun d'ells<sup>72</sup>. És, en definitiva, la única solució que permet respectar la configuració restrictiva donada per l'article 86 CE al citat instrument normatiu. Cal destacar que, en aquesta línia, existeixen diversos precedents normatius: com bé assenyala l'ex magistrat del TC, el projecte de reforma de la constitució italiana de 2016 preveia l'homogeneïtat material com requisit dels Decrets Llei i, com apunta Astarloa, a nivell intern, el TC ve exigint aquest criteri en matèria electoral i la llei de pressupostos i el propi Reglament del Parlament de Catalunya preveu, al seu article 112.1 -en la versió actualitzada de 2018-, que els projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni<sup>73</sup>. Doncs, tenint en compte les consideracions efectuades prèviament, l'aplicació d'un criteri tal al Decrets Llei sembla totalment raonable.

No podria finalitzar aquest apartat sense reproduir part de l'excel·lent vot particular formulat pels magistrats Adela Asua Batarrita, Fernando Valdés Dal-Ré i Juan Antonio Xiol Ríos, a la STC 199/2015 prèviament citada<sup>74</sup>. Tot i que el seu vot criticava que el parer majoritari del TC no hagués anat en la línia de considerar que un Decret Llei de l'extensió i heterogeneïtat del Decret Llei 8/2014 extralimités la facultat del Govern, a parer meu, pot servir com a crítica

---

<sup>72</sup> Cal destacar que Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 113, contempla una excepció referent als casos en què, necessàriament, la regulació d'una matèria exigeixi la modificació d'altres amb les que estigui indubtablement connectada.

<sup>73</sup> Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, «Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional», *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, núm. 111 (2017): 426, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6765807>

<sup>74</sup> Val a dir que el citat vot particular admetia l'heterogeneïtat en una norma tal com un Decret Llei "*hasta cierto punto heterogéneo*", sempre que hi hagués un nexa comú entre les mesures adoptades i la situació de necessitat que les motiva.

genèrica a tots els casos en què l'Executiu ha fet servir la potestat legislativa per a efectuar una autèntica reforma, anant més enllà dels límits de l'article 86 CE:

*“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.”*

### **3.2 EL DECRET LLEI SINGULAR**

Actualment, al nostre sistema és possible trobar manifestacions legislatives de caràcter concret, allunyant-se del paradigma de la llei de caràcter general. Així, l'any 1989 Ariño Ortiz apuntà que, en contraposició al concepte clàssic de llei, de caràcter general i abstracte, freqüentment emanaven dels Parlaments normes legals que, realment, eren la resposta a problemes concrets<sup>75</sup>. Aquesta pràctica no ha estat aliena a l'esfera del Decret llei: més recentment, Arana García posa de relleu com a través d'aquest instrument normatiu, sobre tot per part de les Comunitats Autònomes, s'estan aprovant normes amb rang legal però sense la generalitat i vocació de permanència que els seria exigible per la seva naturalesa. Destaca, entre d'altres, casos tan particulars com el del Decret Llei 2/2009, de 8 de maig, de mesures urgents per a la construcció d'un nou hospital a la illa d'Eivissa<sup>76</sup>.

La problemàtica existent envers aquesta figura normativa rau en el fet que la regulació per via legal d'un supòsit de fet concret implica que el grup de persones a què va dirigit no poden sotmetre a control judicial la mateixa. És per aquest motiu que han estat múltiples els pronunciaments del TC en matèria de lleis singulars, havent-se produït notables variacions al respecte. A continuació, es procedirà a un breu anàlisi de la jurisprudència citada.

La primera sentència a copsar aquesta figura normativa fou la STC 166/1986, de 19 de desembre de 1986, sobre la paradigmàtica expropiació del grup d'empreses RUMASA, que s'efectuà per via legal. Aquesta establí que cal entendre per llei singular aquella que es dicta en atenció a un supòsit de fet concret i singular, el contingut i l'eficàcia de les quals s'esgota en l'adopció i execució de la mesura que contenen, a un supòsit de fet concret, no podent ésser aplicades a cap altre. S'exposa que el dogma de la generalitat de la llei no obsta que el legislador dicti disposicions legals per a supòsits únics o subjectes concrets, havent-se superat la

---

<sup>75</sup> Gaspar Ariño Ortiz, «Leyes singulares, leyes de caso único», *Revista de Administración Pública*, núm. 118 (gener-abril 1989): 57, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17001>

<sup>76</sup> Arana García, «Uso y abuso del Decreto-Ley», 349-351.

“resistència conceptual” a aquesta tipologia normativa<sup>77</sup>. Nogensmenys, el TC adverteix que la seva utilització ha de restar limitada a casos d’una rellevància o complexitat tals que no puguin ésser regulats per mitjà dels instruments ordinaris de que disposa l’Administració i totalment proscriu pel que fa a l’afectació dels drets fonamentals<sup>78</sup>.

Aquest cas donaria lloc a un pronunciament del Tribunal Europeu de Drets Humans, que posà de relleu la problemàtica inherent a la llei singular. A la STEDH ss. Ruiz-Mateos contra Espanya, del 23 de juny de 1993, en un anàlisi de l’article 6 del CEDH -referent al dret a un procediment equitatiu- el tribunal indicà que, malgrat el seu rang de llei formal, la llei expropiatòria 7/1983 equivalia a una mesura concreta i determinada que tenia com a destinataris un grup de societats. El TEDH exposà que el dret fonamental al caràcter contradictori de la instància formava part de principi d’igualtat d’armes i, en el cas concret, aquest havia estat vulnerat per negar-se a la família Ruiz-Mateos legitimació enfront el TC per a discutir la validesa de la llei citada. Així, en els casos que una llei afectés a un cercle restringit de persones, si, en el marc d’un procediment envers un dret civil -de que fossin les mateixes-, aquesta era sotmesa a qüestió d’inconstitucionalitat enfront el TC, els destinataris de la llei havien de veure garantit el dret d’accedir a les observacions de les altres parts i la possibilitat real de debatre-les. Veiem com, a nivell internacional, els particulars efectes de les lleis singulars foren també posats de relleu.

Anys més tard, i a nivell intern, el TC seguiria mantenint que aquesta tipologia de normes no és *per se* inconstitucional<sup>79</sup> i diferenciaria entre les lleis singulars que tenen un destinatari únic, les que són autoaplicatives i les que han estat dictades per a regular una situació singular o excepcional<sup>80</sup>. No obstant, el vertader canvi jurisprudencial<sup>81</sup> es dona gràcies a la particular atenció que el TC confereix a les lleis autoaplicatives a la STC 129/2013, del 4 de juny de 2013 (FJ 6): aquelles que no requereixen d’un acte administratiu d’aplicació. Així, l’Alt Tribunal es deté a analitzar els condicionaments per tal que una llei d’aquestes característiques resulti constitucional: en primer lloc, els titulars dels drets i interessos afectats per la mateixa han de poder accedir al TC per a obtenir un control de constitucionalitat envers la citada norma; en

---

<sup>77</sup> STC 166/1986, de 19 de desembre (FJ 10)

<sup>78</sup> *Ibid.*, (FJ 11)

<sup>79</sup> STC 129/2013, del 4 de juny de 2013 (FJ 4)

<sup>80</sup> Vegeu aquesta distinció a la STC 203/2013, de 5 de desembre de 2013 (FJ 3).

<sup>81</sup> Del mateix parer és Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 118.



segon lloc, el control efectuat per l'Alt Tribunal ha de proporcionar una tutela equivalent a la que la jurisdicció contenciosa administrativa pot exercir sobre un acte administratiu<sup>82</sup>.

La rellevant conseqüència d'aquesta consideració és que les lleis singulars autoaplicatives són inconstitucionals, per no complir-se cap dels dos requeriments citats: d'una banda, els afectats no disposen de recurs directe envers les mateixes. L'accés a la jurisdicció constitucional no queda garantit, ja que la única opció que ostenten els interessats és sol·licitar al jutge la interposició d'una qüestió inconstitucionalitat. En aquests casos, resta a consideració del magistrat plantejar o no la qüestió, essent perfectament respectuosa amb l'article 24 CE l'opció d'aplicar la llei que, al seu parer, no sigui inconstitucional. Respecte la segona exigència, referent a l'equivalència de la tutela brindada per l'Alt Tribunal i la jurisdicció contenciosa-administrativa, el TC conclou que no resta capacitat per a efectuar un control fàctic i de legalitat ordinària, això és, dels elements reglats dels actes d'aplicació de la norma al cas concret<sup>83</sup>.

Així, les lleis singulars -i per extensió, els decrets lleis singulars- no queden proscrietes per la Carta Magna, havent de quedar limitades als casos en què no pot ésser regulada una situació a través dels instruments normatius ordinaris de què disposa l'Administració i sotmeses a un cànon de constitucionalitat consistent en els criteris de raonabilitat, proporcionalitat i adequació (STC 203/2013, de 5 de desembre, FJ 4). En el particular cas de les autoaplicatives, no obstant, la prescripció és absoluta.

La doctrina exposada, iniciada amb la rellevant STC 129/2013, ha estat mantinguda fins les més recents STC 170/2016, de 6 d'octubre de 2016 (FJ 4) i la STC 152/2017, de 21 de desembre (FJ 3). Cal valorar molt positivament que el TC hagi reputat inconstitucionals la pràctica de les lleis autoaplicatives, quedant vedada així la possibilitat que el Govern dicti, fent ús de la potestat atorgada per l'article 86 CE, un Decret llei d'aquestes característiques. Així, per la resta de casos, quan el Decret llei tingui caràcter no autoaplicatiu -això és, que requereixi d'una posterior activitat per part de l'Administració, quedant així oberta la possibilitat que l'afectat per la norma acudeixi a la jurisdicció contenciosa-administrativa i salvaguardada la tutela judicial efectiva-, el legislador (als efectes que ens interessa aquí, el Govern) haurà d'argüir que ha estat impossible fer front a la situació "*d'extraordinària transcendència i complexitat*" per mitjà dels instruments administratius normals. Aquest plantejament porta a la conclusió que s'exposarà profusament al següent epígraf del treball, però que ha d'ésser avançada ja: el Decret llei sols

---

<sup>82</sup> STC 129/2013, del 4 de juny de 2013 (FJ 5)

<sup>83</sup> *Ibíd.* (FJ 6)

serà legítim per a efectuar regulacions de caire singular no autoaplicatiu en aquells casos en què sobre la matèria en qüestió hi hagi reserva de llei. Així, l'Executiu sols pot fer ús del de la potestat legislativa que li brinda l'article 86 CE quan no podria haver-ho fet "pels instruments normals de què disposa l'Administració" -això és, el reglament, perquè la matèria requeria rang legal i les vies legislatives no eren possibles<sup>84</sup>.

### 3.3 EL DECRET LLEI COM ALTERNATIVA AL REGLAMENT

Com apunta Arana García, el Decret llei s'ha utilitzat en ocasions com alternativa a la potestat reglamentària de què gaudeix el Govern<sup>85</sup>. Aquest ús no resulta anodí, en tant que les conseqüències que una matèria quedi regulada per llei, en els casos que no existeixi reserva legal, impliquen la congelació de rang i la impossibilitat que els afectats sotmetin a control jurisdiccional els actes d'aplicació de la mateixa.

La primera qüestió a discernir són les possibles causes d'aquest fet. En tant que, com apunta Nuñez Lozano<sup>86</sup>, l'elaboració d'un reglament estatal requereix, amb caràcter ordinari, de diversos mesos, hom podria simplement pensar que la extraordinària i urgent necessitat d'una determinada situació pot portar al Govern a apartar-se del procediment per a emanar un reglament, com assenyala Fernández Salmerón<sup>87</sup>. Certament, Nuñez Lozano exposa que, tot i que doctrinal i jurisprudencialment s'han relaxat alguns requisits procedimentals en casos concrets, el dictamen del Consell d'Estat sempre seria preceptiu<sup>88</sup>. Així, la urgència podria, efectivament, explicar el recurs al Decret llei per a regular qüestions de caràcter reglamentari. No obstant, Rebollo Puig<sup>89</sup> adverteix de la possibilitat que l'Executiu empli la seva potestat legislativa per a voler mantenir en secret la norma durant la seva tramitació i evitar, així, la crítica prèvia i debilitar la resistència dels afectats per la mateixa. En sentit similar, Nuñez Lozano apunta que un altre motiu podria ésser evitar el prescriptiu dictamen del Consell d'Estat o la impugnació, per via contenciosa administrativa, de la disposició reglamentària<sup>90</sup>. Enfront

---

<sup>84</sup> En el mateix sentit, vegeu Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 120.

<sup>85</sup> Arana García, «Uso y abuso del Decreto-Ley», 350.

<sup>86</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Nuñez Lozano, «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad», *Revista de administración pública*, núm. 162 (setembre-desembre 2003): 344, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=784951>

<sup>87</sup> Manuel Fernández Salmerón, *El control jurisdiccional de los reglamentos. Procedimiento administrativo, proceso judicial y potestad reglamentaria* (Barcelona, 2002), 290, nota 639, citat per Nuñez Lozano «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria», 342.

<sup>88</sup> Nuñez Lozano, «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria», 345-346.

<sup>89</sup> Manuel Rebollo Puig, «La participación de las Entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de Disposiciones administrativas generales», *Revista de administración pública*, núm 115 (1988): 149-150, citat per Nuñez Lozano, «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria», 354.

<sup>90</sup> Nuñez Lozano, «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria», 354.

aquestes qüestions, el Decret llei s'alça com a norma que, tot i haver-se de sotmetre a convalidació parlamentària, desplega efectes des de la seva mera publicació al BOE.

La següent qüestió a plantejar-nos és: tot i existir motius, és jurídicament acceptable, sense més, que l'Executiu reguli legalment matèries de caràcter reglamentari? Nuñez Lozano planteja que, si existeix una situació d'extraordinària i urgent necessitat i la tramitació procedimental del reglament comportés un temps no assumible per a fer front a aquesta, ha de necessàriament acceptar-se que el Decret llei resta admès per a regular matèria sobre la que no hi hagi reserva de llei. Assenyala que l'article 86 CE vincula el citat instrument normatiu a matèries reservades a la llei i que, en no tenir aquesta límits materials, el Govern tampoc resta vinculat per una "reserva reglamentària *ad hoc*"<sup>91</sup>.

La transcendència d'aquest plantejament és innegable: suposa que el Decret llei esdevingui un instrument normatiu que pretén fer front a la insuficiència circumstancial no sols de l'*iter* legislatiu, sinó també del procediment reglamentari. Nogensmenys, no sembla que aquesta concepció sigui adient al supòsit de fet que l'article 86 CE formula:

El plantejament que efectua l'article 86 CE és el d'atorgar a l'Executiu la posició de legislador, però no equiparant-lo al mateix<sup>92</sup>. Efectivament, al citat article no hi ha cap menció relativa a una proscripció del Decret llei com a instrument per a abordar la potestat reglamentària, però, al meu parer, l'explicació és que la única intenció del constituent fou enfocar aquest instrument normatiu com a via per a regular matèria legal. Conscient de les diferències procedimentals entre l'emanació de normes governamentals i les d'origen parlamentari, el constituent es preocupà de senyalar matèries vedades al Decret llei, que no resten vedades a la llei: així, no pot regular l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats al Títol I de la CE, el règim de les CCAA ni el Dret electoral general. Envers aquests supòsits, tot i existir una circumstància d'extraordinària i urgent necessitat, l'Executiu no resta capacitat per a exercir la seva potestat legislativa<sup>93</sup>. Conseqüentment, no pot equiparar-se la posició del Govern quan exercita la particular potestat legislativa de què gaudeix a la pròpia de les Cambres legislatives, que, efectivament, no té límits materials i, si ho així ho consideren, no existint reserva reglamentària en el nostre ordenament, poden entrar a regular

---

<sup>91</sup> Vegeu Nuñez Lozano, «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria», 347-349.

<sup>92</sup> Vegeu, en aquest sentit, el vot particular a la STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015.

<sup>93</sup> Aquestes limitacions materials del Decret llei són similars a les de llei orgànica, essent, de fet, encara més significatives. En aquest sentit, val a dir que el legislador, efectivament, ho pot "tot", però no per qualsevol procediment. Les pròpies cambres legislatives han d'adoptar procediments més rígids -com és la majoria absoluta- per a regular determinades matèries.

matèria pròpia de reglament. En definitiva, tot i que el Govern participi de la potestat legislativa, com a manifestació del principi de col·laboració entre poders que regeix al nostre sistema, no pot en cap cas equiparar-se al legislador natural: les Corts<sup>94</sup>.

Aragón Reyes, en la mateixa línia argumental, apunta que el caràcter excepcional amb què queda configurat el Decret llei a la CE fa implica que *su utilización solo es lícita cuando no hay otros instrumentos normativos de tipo normal que permitan hacer frente a esa situación de urgencia* i exposa, en tant que coincideix amb el mateix, el vot particular de la presidenta María Emilia Casas Bahamonde a la STC 332/2005, de 15 de desembre de 2005 -al que es va adherir el magistrat Eugeni Gay Montalvo- que, per la seva claredat expositiva, mereix constància literal<sup>95</sup>:

*“[...] la “extraordinaria y urgente necesidad” relevante a los efectos del art. 86.1 CE es sólo la referida a la adopción de normas con rango o valor de ley, de manera que si a la urgencia acreditada de la adopción de una norma se provee suficientemente con la emisión de un decreto, es decir, si el Gobierno puede subvenir a la situación de urgencia con el ejercicio de facultades normativas propias, no es constitucionalmente lícito que se sirva de facultades de las que sólo puede disponer cuando la intervención normativa necesaria lo es sobre un terreno reservado al legislador [...]”*

No obstant, no ha estat aquest el parer del TC. És doctrina jurisprudencial consolidada l'admissibilitat del Decret llei per a regular matèria no reservada a llei. Així, la recent STC 38/2016, de 3 de març de 2016 (FJ 7, *in fine*) afirma que en els casos en què la situació excepcional no pot ésser atesa a través dels instruments ordinaris de què disposa l'Administració, i donada la inexistència de reserva reglamentària, l'ús d'una norma amb rang legal per a regular de manera provisional una matèria reglamentària és proporcional.

Enfront aquest plantejament, és necessari efectuar propostes per a garantir l'adient ús de les potestats, legislativa i reglamentària, de què gaudeix l'Executiu:

D'una banda, cal plantejar la possible flexibilització del procediment reglamentari en situacions concretes que exigeixin una resposta normativa ràpida, per tal d'evitar que el Govern acudeixi

---

<sup>94</sup> Hom pot plantejar-se el particular sentit que tindria en aquest cas la convalidació parlamentària: la ratificació pel Congrés d'una norma de contingut reglamentari, que emana de l'òrgan constitucionalment legitimat per a adoptar-la. L'únic sentit de la convalidació seria de caire merament formal: acceptar que la regulació adquirís rang legal.

<sup>95</sup> Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 60-64.

a l'exercici de la potestat legislativa brindada per l'article 86 CE<sup>96</sup> que, com s'ha vist, té efectes indesitjables: l'elevació i congelació de rang d'una matèria que *per se* hauria de trobar-se regulada a un reglament i la debilitada situació en què es deixa als particulars, que no podran fer valer recursos contenciosos-administratius contra una norma amb rang legal. Es tracta, en definitiva, de resoldre el veritable problema, que és la ineficàcia circumstancial del reglament, sense fer recaure la solució en un instrument normatiu que no ha estat plantejat amb aquesta finalitat.

En segon lloc, resulta necessari un canvi jurisprudencial en aquest aspecte. L'acceptació que el TC ha efectuat de l'ús del Decret llei per a subvenir situacions excepcionals no sols quan el procediment legislatiu -en sentit ampli- és insuficient, sinó també quan ho és el reglamentari, suposa desnaturalitzar la potestat conferida a l'Executiu per via de l'article 86 CE. Així, el criteri hauria d'ésser considerar que el Decret llei no pot emprar-se per a regular matèria que no compta amb reserva de llei.

#### **4. LA INTERVENCIÓ PARLAMENTÀRIA**

Aprovat el Decret llei pel Govern, al legislador ordinari se li presenten dues intervencions possibles: la convalidació, de caràcter preceptiu, i la tramitació com a projecte de llei- de caràcter optatiu i en què intervé el Senat-. A continuació, exposarem breument les notes principals de les mateixes i proposarem possibles correccions a les deficiències que presenten.

##### **4.1 L'ACTE DE CONVALIDACIÓ**

###### ***4.1.1 El sentit de la convalidació***

La convalidació consisteix en l'acte de fiscalització a través del qual el Congrés aprova o deroga la norma legal aprovada pel Govern en casos excepcionals. Aquesta intervenció ha d'ésser entesa en el marc d'un règim parlamentari en què la relació entre els poders de l'Estat és de col·laboració i en què, com a manifestació d'aquesta, l'Executiu ostenta una potestat legislativa absolutament legítima, prevista constitucionalment. Així, el Govern es configura plenament com a òrgan col·laborador de les cambres legislatives. Tot i que aquestes són les cridades a exercir la potestat legislativa amb caràcter ordinari, despleguen la seva funció natural a través

---

<sup>96</sup> En el mateix sentit, Nuñez Lozano, «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria», 356-357, conscient dels perjudicis d'aquest tipus de decret llei; Arana García, «Uso y abuso del Decreto-Ley», 350-351.

d'uns procediments legislatius que, davant de circumstàncies extraordinàries que exigeixin una resposta normativa immediata, poden esdevenir insuficients. Cal entendre, doncs, que la convalidació no respon a un sanament de l'exercici il·lícit de la potestat legislativa pel Govern. En aquest sentit, Carrillo posa de manifest que el terme “convalidació” té una connotació de “*valor terapéutico o de sanación de vicios al acto parlamentario, lo que resulta del todo improcedente, ya que aquí no se produce una eventualidad que pueda sugerir la corrección de vicios de nulidad relativa o anulabilidad*”<sup>97</sup>. Així, Eduardo Espín apunta que han d'ésser excloses les construccions dogmàtiques presents en d'altres ordenaments que copsen l'actuació legislativa de l'Executiu com, en principi, il·legítima, que ha d'ésser ulteriorment sanada per la intervenció del legislador<sup>98</sup>.

Nogensmenys, el fet que l'exercici de la potestat legislativa per l'Executiu sigui constitucionalment lícit no ha de dur a relativitzar la rellevància de la fiscalització parlamentària prevista a l'article 86.2 CE. Ans al contrari, l'acte de convalidació s'erigeix com a via a través de la qual la norma és sotmesa a un debat parlamentari que, com apunta Carmona, permet recuperar els drets de les minories parlamentàries. Així, el Govern ha d'enfrontar-se al plantejament d'alternatives i crítiques a la norma aprovada com a expressió de la seva unilateral voluntat<sup>99</sup>.

No obstant, paradoxalment, mentre les estadístiques demostren un recurs progressivament més assidu a la figura del Decret Llei per part de l'Executiu, que en els darrers temps arriba a superar a la pròpia legislació ordinària, el rebuig parlamentari a la norma governamental segueix essent absolutament excepcional. El vertader problema rau en el fet que el control en seu de convalidació és l'únic al què el Decret Llei serà preceptivament sotmès en tant que, a menys que s'interposi un recurs o una qüestió d'inconstitucionalitat, la citada norma s'integra, superat el citat tràmit, amb caràcter definitiu a l'ordenament jurídic.

D'aquí la necessitat de garantir un degut acte de fiscalització, un anàlisi vertaderament crític de la norma presentada pel Govern. Envers la configuració d'aquest control, la doctrina admet la possibilitat de conjuminar criteris d'oportunitat -inherents a una fiscalització política- amb una valoració jurídica de la norma<sup>100</sup>. No obstant, Carmona posa de manifest que “*la intervención*

---

<sup>97</sup> Marc Carrillo, «El Decreto-Ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11 (1987): 76.

<sup>98</sup> Eduardo Espín, “El sistema de fuentes en la Constitución (II)” a *Derecho constitucional Vol. I*, coord. Luis López Guerra et al. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013), 85.

<sup>99</sup> Carmona Contreras, *La Configuración constitucional del decreto-ley*, 232-238.

<sup>100</sup> Eduardo Espín, “El sistema de fuentes en la Constitución (II)”, 87; Carrillo, «El Decreto-Ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?», 76.

*parlamentaria en su faceta fiscalizadora, se configura como un control de estricta oportunidad en el que los argumentos jurídicos no presentan un rol determinante sino más bien de orden marginal y secundario*”<sup>101</sup>. Si bé resulten inherents al debat parlamentari les consideracions de caire polític, l’ús pràcticament ordinari que en els darrers temps s’està efectuant de la figura del Decret Llei hauria de motivar una reacció parlamentària consistent en procurar un discerniment no sols polític, sinó també tècnic, sobre l’adequació d’aquesta figura normativa a les previsions constitucionals, sens perjudici d’un recurs al control jurisdiccional per part del TC.

Efectuades les necessàries consideracions prèvies envers el debat de convalidació, pot procedir-se a continuació a un anàlisi més profús del mateix, en què es constatin les seves deficiències i es plantegin possibles solucions.

#### **4.1.2 El debat de convalidació**

L’article 86.2 CE indica que els Decrets Llei hauran d’ésser sotmesos a debat i votació de totalitat al Congrés dels Diputats, el qual haurà de pronunciar-se sobre la convalidació o la derogació del mateix, en un termini de trenta dies, a través d’un procediment especial i sumari establert al Reglament de la Cambra.

Així, el Reglament del Congrés<sup>102</sup> indica, al seu article 151, que un membre del Govern presentarà al Parlament els motius que han obligat l’Executiu a promulgar la norma i, a continuació, es produirà un debat segons les regles dels debats a la totalitat. Això implica, en termes pràctics, que els torns siguin de quinze minuts i que els Grups Parlamentaris disposin a continuació de deu minuts per a exposar el seu parer envers la norma que pretén ésser convalidada (art. 74.2 RCD). D’aquesta manera, es constata que la única intervenció parlamentària obligatòria en la tramitació d’un Decret Llei és certament minsas: la cambra baixa no pot introduir esmenes al text presentat pel Govern, que sols és sotmès a un debat a la totalitat en el qual els grups hauran de presentar molt succintament el seu parer envers el citat instrument normatiu.

Aquest plantejament crític ha d’ésser relativitzat, des d’una visió teleològica de la norma objecte del present estudi. D’una lectura del text constitucional, i com ha estat ja expressat, el Decret Llei es presenta com una norma que procura fer front a una situació que requereix una

---

<sup>101</sup> Carmona Contreras, *La Configuración constitucional del decreto-ley*, 246-247.

<sup>102</sup> En endavant, RCD.

resposta immediata<sup>103</sup>, de manera que aquesta s'articula a través d'un procediment normatiu *excepcional*. El constituent, en plantejar el Decret llei com a norma que s'empraria en casos d'extraordinària i urgent necessitat, trobà adient que la tramitació parlamentària no es perllongués, per tal de facilitar l'entrada en vigor immediata de les mesures plantejades per un cas que, tal i com el TC ha exposat, és d'una urgència tal que no permet optar per cap dels procediments legislatius especials<sup>104</sup>. Certament, davant d'una intervenció parlamentària presta i de debat escàs de la norma governamental, la CE preveu la possibilitat que, en aquells casos en què la Cambra així ho consideri, és possible procedir a una tramitació del Decret llei com a projecte de llei, en què les facultats legislatives ja no resultaren restringides.

Ara bé, considero que cal diferenciar la necessitat d'alleugerir la tramitació parlamentària, impeding la presentació d'esmenes<sup>105</sup>, de l'afectació del debat parlamentari en sí. Coincideixo en aquest punt amb Carmona Contreras quan expressa que la crítica a l'acte de convalidació no ha de centrar-se en el fet que el Parlament trobi limitada la seva potestat legislativa pel que fa a la introducció d'esmenes<sup>106</sup>. Ans al contrari, la vertadera crítica a l'acte de control parlamentari del Decret llei rau en el mínim debat que s'hi possibilita.

La citada catedràtica constitucional ha plantejat que l'actua configuració reglamentària de la convalidació suposa un menyscabament dels drets de l'oposició a efectuar un debat en què el plantejament d'alternatives tingui cabuda i ha apuntat la rigidesa del mateix, tot i existir la possibilitat que el President del Congrés amplii les intervencions dels Grups, tant en nombre com en temps<sup>107 108</sup>. Així, ha proposat una modificació del RCD que introdueixi "*los oportunos cauces que hagan posible un proceso de discusión y debate mucho más amplio y articulado*", sense perdre de vista la nota d'urgència característica en aquests casos, per tal de garantir a

---

<sup>103</sup> Tot i que, com s'ha exposat anteriorment, la jurisprudència és vacil·lant en aquest punt, considero que les mesures que s'adopten per via del Decret llei han d'ésser immediates.

<sup>104</sup> Vegeu Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto ley*, 48-52, que planteja que resulta coherent amb la urgència requerida pels Decrets llei que el constituent plantegi un mer debat de totalitat. No obstant, l'ex magistrat del TC considera que la solució al deficient control parlamentari vindria donada per una flexibilització de la disciplina parlamentària: que la votació no estigués sempre subjecta a l'adscripció partidista dels diputats. Difereixo en aquesta proposta, en tant que no considero que la disciplina parlamentària sigui un perjudici característic de la tramitació del Decret llei. A més, val a dir que aquesta resta vinculada a la votació de llistes tancades pel que fa al Congrés dels Diputats.

<sup>105</sup> Qüestió que té el seu ple sentit i es veu compensada per la possibilitat de tramitar un projecte de llei.

<sup>106</sup> Carmona Contreras, *La Configuración constitucional del decreto-ley*, 261.

<sup>107</sup> Carmona Contreras, «El decreto-ley en tiempos de crisis», 18-19.

<sup>108</sup> Aquesta possibilitat existeix des de la primera versió del RCD, publicada al BOE el 5 de març de 1982.



l'oposició el dret a exposar de manera adient el seu parer envers la convalidació del Decret Llei, que doni cabuda a la crítica i, especialment, al plantejament d'alternatives<sup>109</sup>.

Els motius que em porten a adherir-me a la proposta efectuada per Carmona Contreras són essencialment tres:

En primer lloc, cal tenir en compte que la lectura única és plantejada reglamentàriament per a supòsits en què la naturalesa del projecte o la proposició de llei ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet (art. 150 RCD). Efectivament, pot donar-se el cas en què el contingut del Decret Llei sigui d'una formulació tal que permeti un debat parlamentari abreujat, en què deu minuts siguin suficients per expressar el parer i les alternatives dels grups parlamentaris a la citada norma. En aquests casos, considero que la regulació reglamentària actual resulta adient. Nogensmenys, en les ocasions en què el Decret Llei versí sobre alguna matèria de formulació complexa, l'acte de convalidació, tal i com està plantejat, pot esdevenir insuficient per a facilitar un degut debat parlamentari. Conseqüentment, i tenint en compte que la potestat que ostenta el president de la cambra, consistent en allargar el debat parlamentari, és de caire merament discrecional, sembla més convenient preveure reglamentàriament un enfortiment del debat a la totalitat quan es tracta de la tramitació de Decrets Llei. Aquest podria consistir en un increment del temps de què disposa cada grup parlamentari per a exposar el seu parer envers l'opció de convalidar o derogar la norma i, addicionalment, el plantejament d'alternatives que ressalta la catèdrica constitucional. D'aquesta manera, quedaria garantit un suficient debat parlamentari i, en els casos en què el Decret Llei objecte d'anàlisi fos de formulació senzilla, els grups podrien limitar-se a fer ús d'un temps inferior per a expressar-se.

En segon lloc, cal tenir en compte que des de l'aprovació de la CE, el Decret Llei ha vingut essent emprat pel Govern amb assiduïtat i que els casos en què es procedeix a una tramitació com a projecte de llei resulten més aviat excepcions, essent la tònica general procedir a la mera convalidació del mateix<sup>110</sup>. D'aquesta manera, la pràctica legislativa ha acabat configurant la convalidació com el vertader -i únic- acte de control parlamentari, defugint d'exercitar la seva potestat legislativa a través de l'alteració de la norma aprovada pel Govern, en una ulterior tramitació del mateix com a projecte de llei. En aquest sentit, pot resultar en gran benefici del

---

<sup>109</sup> Carmona Contreras, *La Configuración constitucional del decreto-ley*, 261; Vegeu també Carmona Contreras, «El decreto-ley en tiempos de crisis», 17-19.

<sup>110</sup> Em remeto en aquest punt a les estadístiques exposades al primer capítol del present treball.

pluralisme i el respecte al parer de les minories enfortir el debat parlamentari en seu de convalidació<sup>111</sup>.

Finalment, considero que la proposta formulada pot ésser especialment interessant pel plantejament d'alternatives per part de l'oposició. Com s'ha expressat, les estadístiques demostren que en la majoria de casos es procedeix únicament a la convalidació dels Decrets llei i no es dona una ulterior tramitació del text presentat pel Govern per mitjà del procediment legislatiu d'urgència. Un reforçament del debat parlamentari pot donar l'oportunitat als grups no sols d'expressar si estan a favor o en contra de la convalidació de la norma, sinó també de plantejar alternatives<sup>112</sup>. Crec que el fet que els grups tinguessin l'oportunitat d'exposar possibles alteracions al text podria incentivar la consecució d'una majoria tal que permetés procedir a tramitar el Decret llei com a projecte de llei.

## **4.2 LA TRAMITACIÓ COM A PROJECTE DE LLEI**

Hom podria pensar que, en el cas d'ésser convalidada pel Congrés -a través d'un debat parlamentari mínim- la norma amb rang legal aprovada per l'Executiu de manera unilateral, existirà un ànim per part de les forces polítiques a introduir esmenes, debatre i consensuar en major mesura el text legal<sup>113</sup>. Nogensmenys, i com s'ha expressat a l'inici d'aquest treball, no ha estat aquesta la pràctica parlamentària. Ans al contrari, la major part de Decrets llei són incorporat de manera definitiva a l'ordenament jurídic sense consensuar-se ulteriorment possibles alternatives al text per part dels grups parlamentaris.

Sense ànim d'estendre'm en els beneficis que, en termes democràtics, aquesta possibilitat presenta -doncs seran exposats en el capítol cinquè del present treball- cal deixar apuntat que resulta necessari un canvi de tendència: hem constatat com, des de 2016, la legislació d'urgència emanada de l'Executiu constitueix la principal forma de producció legislativa al nostre sistema. El Govern fa un ús totalment assidu del Decret llei i el Congrés es limita a convalidar la norma -tot i que aquesta tendència en seu de convalidació ve essent la tònica general des de l'aprovació de la CE, com s'ha posat de manifest-. La manca d'impuls de la tramitació del Decret llei com

---

<sup>111</sup> Cal tenir en compte que els Decrets llei es convaliden amb majoria simple, de manera que, en els casos en què els Governos ostenten una majoria significativa al Parlament, el paper de la resta de grups es veu específicament danyat si el debat parlamentari no es reforça.

<sup>112</sup> En el mateix sentit veu Carmona Contreras, «El decreto-ley en tiempos de crisis», 18.

<sup>113</sup> L'article 151.4 RCD indica que, un cop convalidat un Decret llei, el President preguntarà si algun grup parlamentari desitja que aquest sigui tramitat com a projecte de llei. En cas afirmatiu, la decisió final correspondrà a la cambra baixa.

a projecte de llei denota una pèrdua de sensibilització envers la rellevància del debat polític, l'intercanvi d'opinions i el consens entre les forces polítiques.

El fet que aquesta norma sigui resultat de la voluntat unilateral del Govern, que el debat sobre la mateixa en seu parlamentària sigui ínfim, que la seva convalidació sigui absolutament mecànica i que no hi hagi una pràctica parlamentària tendent a paccionar ulteriorment el text legislatiu explica raonablement que les discrepàncies envers els Decrets Llei s'hagin acabat articulant a través del control jurisdiccional del TC<sup>114</sup>. Aquesta fallida del sistema és doble: d'una banda, perquè quan la citada norma no és impugnada, es manté a l'ordenament jurídic sense ésser vertaderament una norma consensuada; de l'altra, perquè el control del TC és merament circumstancial, com es ve apuntant, de manera que, com indica Aragón Reyes, no es pot assumir “*que los no controlados jurisdiccionalmente, que son la inmensa mayoría, carecieran de ese defecto [la vulneració de l'article 86.1 CE], sino simplemente que el Tribunal Constitucional no ha podido apreciarlo*”<sup>115</sup>.

## **5. ELS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS ABREUJATS**

Com s'ha posat de relleu anteriorment, la jurisprudència constitucional ha exposat -tot i que no sempre amb el rigor desitjable- que el recurs al Decret Llei sols és legítim si la via legislativa, ordinària o abreujada, no ha estat possible. A continuació, s'exposaran breument les possibilitats amb què compta el Govern davant d'una situació que requereix una resposta normativa urgent, però que pot ésser resolta per vies que respecten la posició de les cambres legislatives com legisladores naturals.

### **5.1 APROVACIÓ DE PROJECTES DE LLEI EN LECTURA ÚNICA**

Aquesta tipologia d'*iter legis* és la més similar a la tramitació del Decret Llei. Regulada als articles 150 del RCD i 129 del Reglament del Senat<sup>116</sup>, es tracta d'una pràctica parlamentària que suposa la supressió dels tràmits en comissió i ponència, amb què el procediment legislatiu ordinari compta, i que permeten efectuar esmenes a l'articulat<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> En sentit similar, Aragón Reyes, *Uso y abuso del decreto-ley*, 45-46.

<sup>115</sup> *Ibíd*, 47.

<sup>116</sup> En endavant, RS. Val a dir que Yolanda Gómez Lugo, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales* (Madrid : Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 2008), 325, apunta que el Senat no resta vinculat a adoptar aquest procediment pel fet que el Congrés ho hagi fet.

<sup>117</sup> Joan Ridao Martín, «La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 28 (2018): 11,

Reglamentàriament es preveu que la lectura única pot emprar-se en casos en què el projecte o la proposició de llei tingui una naturalesa que l'aconselli o bé una formulació simple que la permeti. La interpretació doctrinal que d'aquesta previsió s'ha fet és la d'entendre que aquesta tramitació legislativa és d'aplicació en casos en què hi ha un ampli consens entre els grups parlamentaris o bé regulacions d'escassa entitat tècnica<sup>118</sup>. Així mateix, cal destacar que la decisió sobre l'adopció d'aquest procediment legislatiu abreujat correspon al ple de la cambra, a proposta de la mesa i escoltada la junta de portaveus<sup>119</sup>.

Pel que fa a l'àmbit material de les disposicions que poden ésser regulades per aquesta via, val a dir que la jurisprudència constitucional ha avalat l'ús del procediment de lectura única inclús per a operar una reforma constitucional, en tant que no hi ha matèries vedades a aquesta tramitació -referint-se als reglaments estatals, ja que sí existeixen algunes limitacions materials en reglaments autonòmics- (STC 238/2012, de 13 de desembre de 2012, FJ 4). Aquesta línia doctrinal es reafirma a la STC 185/2016, de 3 de novembre de 2016 (FJ 5), sobre la modificació -a través de la Llei Orgànica 15/2015, de 16 d'octubre- de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, que fou tramitada per lectura única. En aquesta sentència, l'alt tribunal desestima la infracció de l'article 150 RCD argüint que el respecte a l'autonomia de les cambres legislatives implica no poder substituir la voluntat i el criteri d'oportunitat de la Mesa de Congrés dels Diputats -que proposa la tramitació de la reforma per via de la lectura única- ni del Ple -que adopta finalment la decisió-. Es posa de relleu que l'especial rellevància d'un text normatiu no és incompatible amb la seva tramitació pel citat procediment. Així, veiem que, mentre els límits materials al Decret llei són una característica inherent al mateix, la tramitació parlamentària en lectura única té un abast material no restringit. Val a dir que el posicionament del TC en aquest punt resulta massa permissiu: cal tenir en compte que aquest procediment comporta una limitació dels debats que no el faria adient per a reformes estructurals, complexes o per a casos d'elevada sensibilitat social, com exposa Ridao<sup>120</sup>, adoptant un criteri més restrictiu que el de la jurisprudència constitucional.

---

<https://aelpa.org/web-2018/wp-content/uploads/2019/02/ART-RGDC-LA-TRAM-DIR-LLEIS.-LECTURA-ÚNICA.pdf>

<sup>118</sup> Íbid, 3.

<sup>119</sup> La majoria requerida per tal que prosperi la citada proposta al ple és de majoria simple, ja que el TC considera que la majoria qualificada ha d'ésser excepcional, limitada als casos en què cal protegir més eficaçment els drets i interessos de les minories o amb algun altre objectiu raonable (STC 179/1989, de 2 de novembre, FJ 7).

<sup>120</sup> Ridao Martín, «La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión», 28.

Envers la protecció dels drets parlamentaris, val a dir que el procediment de lectura única afecta notablement, en el mateix sentit que el Decret llei, als drets de les minories<sup>121</sup>. El debat, en comparació amb el propi de l'*iter legis* ordinari, resta notablement reduït en ambdós casos, en els quals hi ha la mateixa remissió a les previsions reglamentàries dels debats a la totalitat (article 74.2 RCD).

Nogensmenys, la virtut més destacable del procediment de lectura única és que la jurisprudència constitucional ha admès la presentació d'esmenes en el mateix. Així, la STC 139/2017, de 29 de novembre, (FJ 8), declara que el fet que l'article 135.2 del Reglament del Parlament de Catalunya no preveïés expressament el tràmit d'esmenes, no implicava *per se* que aquest restés exclòs, sinó una mera manca de previsió normativa explícita. El TC interpreta que no seria inconstitucional que determinats procediments legislatius no comptessin amb aquest -per exemple, per ésser superflu perquè es requereix la pròpia unanimitat<sup>122</sup>-, però expressa que, en el cas de la lectura única, una exclusió del mateix, per l'article 135 RPC, implicaria una vulneració de l'article 23.2 CE<sup>123</sup>. La *ratio decidendi* d'aquesta sentència permet entendre que, pel que fa als reglaments parlamentaris estatals, en els quals tampoc hi ha previsió expressa del dret d'esmena, aquest és possible. Així, una norma tramitada a través d'aquest procediment seria fruit d'un vertader consens entre les forces polítiques, tot i permetre una resposta normativa ràpida.

## **5.2 DELEGACIÓ DE COMPETÈNCIA LEGISLATIVA PLENA EN LES COMISSIONS PARLAMENTÀRIES**

Aquesta tipologia de tramitació legislativa especial troba fonament en la pròpia Carta Magna (arts. 75.2 y 75.3) i als articles 148 i 149 RCD i 130-132 RS. Consisteix en una ampliació de les facultats ordinàries de les comissions -això és, l'estudi del text legal, el debat i l'emissió d'un dictamen-, de manera que en elles es concentra tot l'*iter legis*, finalitzant amb un acte resolutori que expressa la voluntat de la cambra<sup>124</sup>.

A diferència de la lectura única, la regulació pròpia de la delegació de competència legislativa en comissions parlamentàries és de major especificació envers els casos en què pot ésser

---

<sup>121</sup> La STC 238/2012, de 13 de desembre de 2012 (FJ 4) indica que aquesta limitació de les facultats de participació de les minories requereix reforçar el control que el TC efectua sobre si la decisió d'adoptar-lo respecta les condicions reglamentàriament establertes.

<sup>122</sup> STC 238/2012 (FJ 6 *in fine*)

<sup>123</sup> *Ibíd*, (FJ 7)

<sup>124</sup> Gómez Lugo, *Los procedimientos legislativos especiales*, 249.

emprada: així, la CE estableix uns límits materials concrets i, posteriorment, la regulació del RCD estableix una presumpció d'aplicació en tots els casos que siguin constitucionalment delegables. En canvi, el RS indica que al Senat sols serà d'aplicació a proposta de la Mesa, d'un grup parlamentari o de 25 senadors. Evidentment, cal tenir present que el principi de publicitat, essencial en el procediment legislatiu, no és equiparable al *iter legis* ordinari, i aquesta és una qüestió clau que motiva la proscripció de la delegació plena en comissió en determinades matèries<sup>125</sup>.

Tot i que, en el mateix sentit que el Decret llei, aquest *iter legis* especial suposa l'emanació d'una norma amb rang legal en un temps inferior al del procediment legislatiu ordinari, la delegació de competència legislativa plena en comissió comporta una vertadera implicació de les minories en els treballs legislatius i, així mateix, queda salvaguardat el dret d'esmena, en tant que, com exposa Gómez Lugo, l'aplicació d'aquesta modalitat procedimental no implica cap especialitat pel que fa a la iniciativa ni al tràmit de presentació d'esmenes<sup>126</sup>.

### **5.3 EL PROCEDIMENT D'URGÈNCIA**

Aquest procediment legislatiu especial es troba regulat als articles 93 a 94 RCD i 133 a 136 RS. A diferència dels *iter legis* abreujats exposats fins ara, el procediment d'urgència no comporta una alteració en els òrgans deliberatius ni tampoc és de caire procedimental: l'afectació és temporal, ja que suposa un escurçament dels terminis de tramitació legislativa, que es veuen reduïts a la meitat en el cas del Congrés i a 20 dies naturals el Senat<sup>127</sup>.

Pel que fa al Congrés, la decisió d'adoptar aquest procediment correspon a la Mesa, a petició del Govern, de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats. Envers el Senat, la tramitació urgent se seguirà quan el projecte de llei hagi estat declarat urgent pel Govern o pel Senat o bé quan la Mesa del Senat, d'ofici, a proposta d'un grup parlamentari o vint-i-cinc senadors opti pel citat procediment.

Pel que fa l'àmbit material, no hi ha cap previsió: ni el RCD ni el RS ens proporcionen ni una clàusula de caràcter general -com en el cas de la lectura única- ni una exclusió de matèries -com sí ocorre en la delegació de competència legislativa en comissió. Així, esdevé el mecanisme més dúctil de què disposen les cambres per a fer front a circumstàncies que poden exigir una resposta normativa ràpida i resta totalment contraposat a les restriccions materials

---

<sup>125</sup> *Ibíd*, 303-304.

<sup>126</sup> *Ibíd*, 286.

<sup>127</sup> *Ibíd*, 348.

existents envers el Decret llei. Addicionalment, a diferència de la norma legal d'origen governamental, implica garantir un major debat parlamentari i el dret d'esmena.

#### **5.4 ELS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS ESPECIALS COM ALTERNATIVA AL DECRET LLEI**

Analitzades les característiques pròpies de cada procediment legislatiu especial, podem extreure les següents conclusions:

Tots ells comporten una reducció del temps de tramitació de les normes legislatives, qüestió que implica, en el mateix sentit que el Decret llei, *per se* una equivalent minoració de les possibilitats de debat característiques -i necessàries- de l'*iter legis*. No obstant, s'ha exposat com els procediments legislatius especials suposen salvaguardar en major mesura la posició dels grups parlamentaris no impulsors del projecte de llei: tant en delegació de potestat legislativa plena a les comissions parlamentàries com per via del procediment d'urgència, tots els grups participen *activament* en la tramitació del text legal, essent possible el debat polític en les diferents etapes procedimentals. En el cas del procés de lectura única, que és el més similar al del Decret llei, ha estat avalat constitucionalment el dret d'esmena, el qual resta també salvaguardat en la resta de procediments legislatius especials.

Així, les virtuts que aquestes alternatives al *iter legis* ordinari han d'ésser profundament valorades -de fet, per imperatiu de la jurisprudència constitucional- per l'Executiu davant d'una situació que requereixi una resposta normativa que no podria donar-se per aquell, més encara quan l'aplicació simultània dels mateixos ha estat acceptada doctrinal i jurisprudencialment<sup>128</sup>. Sols així es pot garantir el plantejament constitucional de les Cambres legislatives com legisladores ordinàries i consagrar, en major grau, el consens característic de la pràctica legislativa.

### **6. AUTOCRÍTICA PELS PODERS DE L'ESTAT**

Com s'ha copsat, el Decret llei ha ocupat, en els darrers temps, el veritable protagonisme en termes de producció normativa, en detriment de la pròpia legislació ordinària. Aquest fet ha suposat una desnaturalització del propi instrument normatiu, que fou configurat constitucionalment com extraordinari, i del paper de les Corts com a legisladores naturals.

---

<sup>128</sup> Així ho exposa Gómez Lugo, *Los procedimientos legislativos especiales*, 362-363; Vegeu també Gómez Lugo, «Decreto Ley versus Ley parlamentaria», 113-114.

Lluny queda, així, la concepció que manifestaren els magistrats Asua Batarrita, Valdés Dal-Ré i Xiol Ríos al vot particular a la STC 199/2015, de 24 de setembre de 2015: “*debería pues resultar evidente que la potestad que el art.86 CE atribuye al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley se inserta en este diseño como excepción, pero de ningún modo erige al poder ejecutivo en legislador en pie de igualdad con los representantes democráticamente elegidos por el pueblo*”.

Conseqüentment, aquesta situació sols pot ésser revertida pels propis causants de la mateixa: els poders de l'Estat.

Pel que fa al Govern, resulta necessari un canvi de plantejament: titular d'un poder normatiu incontestable, cal que opti per la via legislativa d'urgència en casos en què la matèria a regular amb promptitud contingui reserva de llei i, en la resta, a través de la potestat reglamentària. Sols en els supòsits en què existeixi una vertadera *extraordinària* i urgent necessitat, ha de recórrer al Decret Llei. Nogensmenys, cal reconèixer que aquest és un plantejament quasi quimèric, doncs és poc previsible que el Govern, *motu proprio*, modifiqui l'exercici que ve efectuant de la potestat legislativa atorgada per l'article 86 CE, tenint en compte que la jurisprudència constitucional ha optat per criteris notablement permissius en la delimitació de la mateixa.

Envers el Parlament, resulta indispensable una actitud proactiva a ésser el veritable legislador ordinari del nostre sistema: cal un control *real* en seu de convalidació de la norma aprovada per l'Executiu i, especialment, una presa de consciència entre les forces polítiques de la necessitat de consensuar les normes per les què la societat es regeix. Així, i adherint-me a les propostes de la doctrina, prèviament citades, considero que la tramitació del Decret Llei com a projecte de llei ha d'ésser una pràctica legislativa assídua, sols innecessària en els casos en què les regulacions siguin de caràcter absolutament conjuntural.

Finalment, el TC clarament ha d'optar per un canvi jurisprudencial, de caire restrictiu, que permeti identificar la figura del Decret Llei amb la seva configuració constitucional, això és com instrument normatiu d'ús excepcional.



## **7. CONCLUSIONS**

Al llarg del present treball d'investigació, hem pogut analitzar profusament la figura del Decret llei, com instrument normatiu de caràcter excepcional i plasmació del principi de col·laboració de poders de l'Estat.

En primer lloc, hem analitzat estadísticament el tractament de la citada figura normativa per part de l'Executiu i les Corts d'ençà l'aprovació de la Constitució, per a obtenir una visió general del fenomen. Així, hem pogut copsar com mai ha estat, realment, d'ús extraordinari; amb tot, el recurs al mateix ha estat d'especial rellevància en èpoques de crisi econòmica. De les dades extretes, la més rellevant és sens dubte l'actual inversió entre la legislació extraordinària i l'ordinària: el Decret llei esdevé, en els últims quatre anys, l'instrument normatiu més emprat. La rellevància d'aquesta premissa en termes fàctics és absoluta, doncs les Corts, constitucionalment plantejades com representants del poble espanyol i dipositàries de la potestat legislativa amb caràcter ordinari, resten en un autèntic segon pla. Conseqüentment, en els darrers temps, el debat i el consens entre forces polítiques, element inherent i enriquidor del procediment legislatiu, ha deixat d'ésser una nota característica del mateix.

Seguidament, ens hem endinsat en un anàlisi jurisprudencial referent al Decret llei. Així, hem copsat com l'Alt Tribunal ha estat, en termes generals, summament permissiu i lax alhora de precisar el contingut de l'article 86.1 CE, enfortint la potestat legislativa del Govern. Enfront aquesta constatació, hem pogut plantejar alternatives interpretatives, per adir en major mesura l'ús d'aquesta figura normativa a la previsió constitucional citada.

A continuació, hem estudiat plasmacions concretes del Decret llei que esdevenen particularment contradictòries amb el sentit d'aquest instrument normatiu i que impossibiliten el control parlamentari i/o jurisdiccional dels mateixos. La rellevància pràctica de les mateixes és incontestable, ja que els particulars acabem veient regides les nostres vides no sols per normes que, sovint, no provenen del debat parlamentari degut, sinó addicionalment, en aquests casos en concret, trobem minorades les nostres possibilitats de reaccionar contra l'aplicació de normes amb rang legal. Per tant, el control d'aquestes pràctiques especialment abusives esdevé essencial.

En quart lloc, hem procedit a un estudi de l'acte de convalidació, per esdevenir aquest l'única intervenció preceptiva de la cambra baixa en la tramitació del Decret llei. Així, hem copsat les deficiències en l'actual configuració reglamentària i plantejat una possible solució per a enfortir

el debat parlamentari. Així mateix, s'ha posat de manifest la necessitat que el Parlament adopti una actitud vertaderament activa en l'elaboració de lleis, promovent la tramitació com a projectes de llei de les normes legislatives d'origen governamental. Sols així es podrà garantir que les mateixes quedin substituïdes per d'altres que són, vertaderament, una manifestació del pluralisme i el principi democràtic.

És, així mateix, essencial que, en el recurs al Decret llei, el Govern sigui conseqüent amb el principi de separació de poders i la seva manifestació concreta en els règims parlamentaris com a col·laboració entre els mateixos. Si bé és cert que la potestat legislativa és accessible a l'Executiu, aquest ha de respectar les cambres com naturals dipositàries de la citada facultat, de manera que davant de casos que requereixin una resposta normativa merament urgent, opti per emprar els procediments legislatius especials, que permeten aconseguir un major equilibri entre una solució normativa prompta i el respecte a la intervenció de les minories en l'*iter legis*.

En aquest sentit, s'ha efectuat una necessària consideració final sobre la ineludible reflexió crítica que els poders de l'Estat han d'efectuar envers el panorama exposat. El desplaçament de les Corts com a legisladores naturals ve donat, essencialment, per l'actuació *ultra vires* de l'Executiu, la passivitat del Congrés i la laxitud del TC. Efectivament, poden plantejar-se reformes normatives que permetin salvaguardar en major grau el debat parlamentari i les opinions de les minories, tals com un reforçament de l'acte de la convalidació, una flexibilització per a casos d'urgència del procediment reglamentari, entre d'altres. No obstant, cap d'aquestes mesures serà efectiva si els poders de l'Estat cridats a efectuar-les i posar-les en pràctica no mostren cap inclinació per les mateixes.

En definitiva, cal una major conscienciació sobre l'afectació del principi democràtic i de la separació de poders donada per l'ús abusiu del Decret llei. Sense esperit crític no és possible canviar el *status quo* i aquest treball espera ésser una petita contribució en aquest sentit.

## 8. BIBLIOGRAFIA

Aragón Reyes, Manuel. *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*. 1a ed. Madrid: Iustel Publicaciones, 2016.

Arana García, Estanislao. «Uso y abuso del decreto-ley». *Revista de administración pública*, núm. 191 (maig-agost 2013): 337-65.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4386736> (Consultat el 17 de gener de 2019)

Ariño Ortiz, Gaspar. «Leyes singulares, leyes de caso único». *Revista de Administración Pública*, núm. 118 (gener-abril 1989): 57-101.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17001> (Consultat el 9 de maig de 2019)

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español». *Revista de Administración Pública*, núm. 106 (gener-abril 1985): 97-170.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2116880> (Consultat el 17 de gener de 2019)

Carmona Contreras, Ana M. *La Configuración constitucional del decreto-ley*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

Carmona Contreras, Ana M. «El decreto-ley en tiempos de crisis». *Revista catalana de dret públic*, núm 47 (2013): 1-20.

Link d'accés: <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.9> (Consultat el 17 de gener de 2019)

Carrillo, Marc. «El Decreto-Ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?» *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11 (1987): 47-80.

Castoriadis, Cornelius. «La democracia como procedimiento». *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, núm. 12 (1997): 35-44.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/174662.pdf> (Consultat el 17 de gener de 2019)

Congreso de los Diputados. «Buscador de Iniciativas». Accedit 3 maig 2019. Link d'accés:

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

Congreso de los Diputados. «Dictadura del General Franco. Las Cortes Españolas (1943-1977)». Accedit 2 maig 2019. Link d'accés:

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/PapHist/CortEsp](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/PapHist/CortEsp)

Congreso de los Diputados. «El Congreso entre 1977 y 2019». Accedit 3 maig 2019. Link d'accés:

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia/HistXIIILe>  
[g](#)

Congreso de los Diputados. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado, Pub. L. No. 60-3, Boletín Oficial de las Cortes Generales (2013).

Link d'accés: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-60-3.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-60-3.PDF) (Consultat el 2 de juny)

Congreso de los Diputados. «Iniciativas legislativas aprobadas». Accedit 3 maig 2019.

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

Díaz de Mera Rodríguez, Ana. «Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley.» *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 24 (juny 2011): 137-77.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3732209> (Consultat el 17 d'abril de 2019)

Diputados, Congreso de los. «Elecciones Generales 20 noviembre 2011». Accedit 3 juny 2019.

Link d'accés:

<http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=20/11/2011>

Espín, Eduardo “El sistema de fuentes en la Constitución (II)” a *Derecho constitucional* Vol. I, 1a ed., coords. López Guerra, Luis., Espín, Eduardo., García Morillo, Joaquín., Pérez Tremps, Pablo i Sastrústegui, Miguel (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013), 84-87.

Fossas i Espadaler, Enric, i Joan Lluís Pérez Francesch. *Lliçons de dret constitucional*. Barcelona: Pòrtic, 2012.

García Majado, Patricia. «El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica.» *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 25 (gener-juny 2016): 1-30.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5694420> (Consultat el 4 d'abril de 2019)

Gómez Lugo, Yolanda. «Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia». *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4 (març-agost 2013): 102-17.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5100775> (Consultat el 17 de gener de 2019)

Gómez Lugo, Yolanda. *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid : Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 2008.

Huarte-Mendicoa, Ignacio Astarloa. «Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional». *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, núm. 111 (setembre-desembre 2017): 415-30.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6765807> (Consultat el 17 d'abril de 2019)

Martín Rebollo, Luis. «Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico).» *Revista española de derecho administrativo*, núm. 174 (2015): 1-117.

Link d'accés:

<http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/document?docguid=I9276feb081d411e5a9320100000000&srguid=i0ad6adc50000016b1dfea70b69121e14&src=withinResuts&spos=1&epos=1&displayid=&publicacion=&clasificacionMagazines=&fechacomun=&numeropubtiponum=> (Consultat el 17 d'abril de 2019)

Núñez Lozano, M<sup>a</sup> del Carmen. «El Decreto-Ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad». *Revista de administración pública*, núm. 162 (setembre - desembre 2003): 337-358.

Link d'accés: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=784951> (Consultat el 14 de maig de 2019)

Ridao Martín, Joan. «La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 28 (2018): 1-33.

Link d'accés: <https://aelpa.org/web-2018/wp-content/uploads/2019/02/ART-RGDC->

[LA-TRAM-DIR-LLEIS.-LECTURA-%C3%9ANICA.pdf](#) (Consultat el 19 de maig de 2019)

Senado. Diario de Sesiones de la Comisión de Empleo y Seguridad Social, Pub. L. No. 272, Boletín Oficial de las Cortes Generales (2014).

Link d'accés:

[http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_10\\_272.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_272.PDF)

(Consultat el 2 de juny de 2019).

Torrero Mañas, Antonio. «La Crisis de la Economía Española», 2008.

Link d'accés: [http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT\\_09\\_08.pdf](http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_09_08.pdf) (Consultat el 3 de maig de 2019)

## **9. NORMATIVA CONSULTADA**

Espanya. Constitució Espanyola. (BOE, núm 311, 27-09-2011, pàg 29313-29424).

Link d'accés: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf> (Consultat el 22 maig de 2019)

Espanya. Llei de 17 de juliol de 1942 de creació de les Corts Espanyoles (BOE, núm 200, 19-07-1942, pàg. 5301 a 5303).

Link d'accés: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1942/200/A05301-05303.pdf> (Consultat el 2 de maig de 2019)

Espanya. Resolució del 24 de febrer de 1982 per la que s'ordena la publicació al BOE del nou Reglament del Congrés dels Diputats. (BOE, núm. 55, 28-06-2018, pàg 57655-5779).

Link d'accés: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-5196-consolidado.pdf> (Consultat el 18 de maig de 2019)

Espanya. Text refós del Reglament del Senat aprovat per la Mesa del Senat, escoltada la Junta de Portaveus, en la seva reunió del dia 3 de maig de 1994. (BOE, núm 114, 28-06-2018)

Link d'accés: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-10830-consolidado.pdf> (Consultat el 18 de maig de 2019)

Espanya. Reial Decret llei 11/2013, del 2 d'agost, per a la protecció dels treballadors a temps parcial i d'altres mesures urgents per a l'ordre econòmic i social. (BOE , núm 185, 03-08-2013, pàg. 56592-56633).

Link d'accés: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/08/03/pdfs/BOE-A-2013-8556.pdf>  
(Consultat el 13 de maig de 2019)

Espanya. Reial Decret llei 8/2014, de 4 de juliol, d'aprovació de mesures urgents pel creixement, la competitivitat i l'eficiència. (BOE, núm 163, 05-07-2014, pàg. 52544-52715)

Link d'accés: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/07/05/pdfs/BOE-A-2014-7064.pdf>  
(Consultat el 28 d'abril de 2019)

Catalunya. Reglament del Parlament de Catalunya. (BOPC, núm. 25, 27-02-2018).

Link d'accés: <https://www.parlament.cat/document/bopc/243395.pdf> (Consultat el 31 de maig de 2019)

Conveni Europeu de Drets Humans, Roma, 4 de novembre de 1950. (BOE, núm 243, 10-10-1979, pàg. 23564-23570)

Link d'accés: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010> (Consultat el 31 de maig de 2019)

## **10. JURISPRUDÈNCIA CONSULTADA**

### **Tribunal Europeu de Drets Humans**

<b>SALA I DATA</b>	<b>NÚMERO</b>	<b>ASSUMPTE</b>
Ple, 23.06.1993	12952/87	Cas Ruiz-Mateos contra Espanya

### **Tribunal Constitucional**

<b>SALA I DATA</b>	<b>REFERÈNCIA</b>	<b>MAGISTRAT PONENT</b>
Ple, 31.05.1982	RTC 1982\29	Manuel Díez de Velasco Vallejo

Ple, 04.02.1983	RTC 1983\6	Luis Díez Picazo
Ple, 02.12.1983	RTC 1983\111	Jerónimo Arozamena Sierra
Ple, 19.12.1986	RTC 1986\166	Eugenio Díaz Eimil
Ple, 28.10.1997	RTC 1997\182	Alvaro Rodríguez Bereijo
Ple, 17.01.2002	RTC 2002\11	Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
Ple, 07.07.2005	RTC 2005\189	Javier Delgado Barrio
Ple, 15.12.2005	RTC 2005\332	Vicente Conde Martín de Hijas
Ple, 28.03.2007	RTC 2007\68	Jorge Rodríguez-Zapata Pérez
Ple, 14.09.2011	RTC 2011\137	Pascual Sala Sánchez
Ple, 13.01.2012	RTC 2012\1	Adela Asua Batarrita
Ple, 13.12.2012	RTC 2012\238	Pablo Pérez Tremps
Ple, 04.06.2013	RTC 2013\129	Encarnación Roca Trías
Ple, 05.12.2013	RTC 2013\203	Encarnación Roca Trías
Ple, 29.05.2014	RTC 2014\83	Ricardo Enríquez Sancho
Ple, 19.02.2015	RTC 2015\27	Antonio Narváez Rodríguez
Ple, 19.02.2015	RTC 2015\28	Pedro González-Trevijano Sánchez



Ple, 05.03.2015	RTC 2015\47	Ricardo Enríquez Sancho
Ple, 05.03.2015	RTC 2015\48	Fernando Valdés Dal-Ré
Ple, 24.09.2015	RTC 2015\199	Pedro José Gozález Trevijano Sánchez
Ple, 08.10.2015	RTC 2015\211	Antonio Narváez Rodríguez
Ple, 03.03.2016	RTC 2016\38	Juan Antonio Xiol Ríos
Ple, 21.07.2016	RTC 2016\139	Encarnación Roca Trías
Ple, 06.10.2016	RTC 2016\170	Fernando Valdés Dal-Ré
Ple, 03.11.2016	RTC 2016\185	Pedro José González-Trevijano Sánchez
Ple, 29.11.2017	RTC 2017\139	Ricardo Enríquez Sancho
Ple, 21.12.2017	RTC 2017\152	Juan Antonio Xiol Ríos
Ple, 07.06.2018	RTC 2018\61	Alfredo Montoya Melgar