

MESA REDONDA SEGUNDA. RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO  
Y EL LEGISLATIVO

**EL DECRETO-LEY Y SUS CONTROLES:  
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL  
Y FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA**

**Ana Carmona Contreras**  
*Catedrática de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Sevilla*

SUMARIO: I. EL DECRETO-LEY EN SU CONTEXTO ORIGINARIO; II. LA NORMALIZACIÓN DE LO EXTRAORDINARIO: ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: 1. SOBRE EL DECRETO-LEY COMO FUENTE DEL DERECHO; 2. LA INTERPRETACIÓN DE LA “URGENTE NECESIDAD” Y SU CONTROL EXTERNO; III. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL DECRETO-LEY: SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL VERSUS ALTERACIÓN REGLAMENTARIA; IV. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN: LA ESCASA OPERATIVIDAD PRÁCTICA DE LOS CONTROLES SOBRE EL DECRETO-LEY.

**I. EL DECRETO-LEY EN SU CONTEXTO ORIGINARIO**

En 1978 nuestro constituyente no dudó sobre la necesidad de incorporar el decreto-ley al sistema de fuentes del derecho diseñado por la Norma Suprema. Con la experiencia todavía reciente de la profusa utilización que dicho instrumento normativo tuvo durante el franquismo y precisamente como reacción a la misma, el debate se centró en acometer una regulación estricta. Inspirado por tal finalidad, el artículo 86 de la Constitución Española, (en adelante CE), vincula el uso del decreto-ley a la concurrencia de situaciones de “extraordinaria y urgente necesidad”, aunque vetando que se pueda afectar un nutrido bloque de materias, a saber, “al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general”. Sin poder profundizar en tan importante cuestión y llamando la atención sobre la incoherencia que supone abrir la puerta al legislador de urgencia para, inmediatamente a continuación cerrar el paso a la regulación de ciertos ámbitos materiales (la urgencia

no conoce límites), lo cierto es que en la práctica se ha impuesto un entendimiento matizado de la prohibición constitucional que ha reducido sustancialmente su significado. En efecto, la imposibilidad de afectar establecida por la Constitución no puede ser entendida como un veto absoluto que impide toda acción normativa al decreto-ley en relación con el campo material acotado, ya que como muy tempranamente puso de manifiesto el Tribunal Constitucional tal entendimiento condenaría irremisiblemente al decreto-ley a la inoperancia, impidiendo su uso<sup>265</sup>. Precisamente con la finalidad de neutralizar tal efecto, la jurisprudencia constitucional identifica dicho término con la proscripción de regulaciones de carácter general u orientadas a establecer los rasgos estructurales básicos de una institución, que impliquen restricciones de derechos o, asimismo, que lesionen su contenido esencial. A sensu contrario, por tanto, emerge un ámbito regulador accesible a la acción del decreto-ley, quedando éste habilitado para establecer previsiones de carácter sectorial, accesorio o incidental en relación con los bloques materiales señalados por el artículo 86.1 CE.

La nota de provisionalidad que acompaña la normativa gubernamental, por su parte, trae aparejada una condición de precariedad existencial cuya superación en el período previsto de 30 días se hace depender de la concurrencia de voluntad parlamentaria, la cual es susceptible de manifestarse que a través de dos vías diferentes: la convalidación (artículo 86.2 CE) en la que sólo se pronuncia el Congreso y únicamente con la facultad de aprobar o rechazar el texto remitido por el Ejecutivo y la conversión en ley (artículo 86.3 CE), procedimiento en el que se da entrada al Senado y queda abierta la puerta a la incorporación de enmiendas sobre el decreto-ley originario.

Así planteada la cuestión en sede constitucional, teóricamente cabía auspiciar que la potestad gubernamental de urgencia desplegara una virtualidad restringida, limitándose a actuar en supuestos fácticos cualificados por su carácter urgente y extraordinario<sup>266</sup>. Tal percepción de partida, sin embargo, quedó inmediatamente desvirtuada, puesto que ya desde la misma entrada en vigor de la Constitución el uso recurrente al decreto-ley puso de manifiesto un entendimiento no sólo menos estricto sino progresivamente más permisivo, lo que ha traído consigo su radical transformación práctica. Prueba elocuente de la situación creada es el abultado número (548) de decretos-leyes aprobados a lo largo de estos años<sup>267</sup>. Un análisis cualitativo del fenómeno, asimismo, deja en evidencia el recurso cada vez más frecuente de la legislación gubernamental de urgencia para llevar a cabo regulaciones de amplio calado referidas a sectores materiales muy diversos, con lo que ello implica en términos de reducción paulatina del espacio normativo accesible a la ley parlamentaria (acantonada en un terreno operativo cada vez más exiguo).

---

<sup>265</sup> STC 6/1983, FJ 4.

<sup>266</sup> En tal sentido se pronunciaba la temprana contribución de J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid: Civitas, 1979, p. 29.

<sup>267</sup> Número contabilizado a 30 de marzo de 2018, fecha de cierre de este trabajo.

Las causas explicativas de tal situación, como se verá en este trabajo, apuntan directamente hacia la debilidad operativa que en la práctica han demostrado los controles sobre el decreto-ley previstos en la Constitución. En la esfera política, la nota predominante ha sido el rol eminentemente marginal asumido por el Congreso de los Diputados con ocasión de la convalidación de la normativa gubernamental de urgencia. A una conclusión similar se llega atendiendo a la actitud escasamente incisiva desplegada por el TC frente a los decretos-leyes impugnados ante su jurisdicción, limitándose a avalar, salvo excepciones puntuales, su constitucionalidad, avalando la existencia del presupuesto habilitante de la urgente necesidad. La acción concurrente de ambos elementos ha venido a respaldar una situación de abuso creciente que, al hilo de la severa crisis económica que ha atravesado España a partir de 2008, ha experimentado un exponencial agravamiento, que ha desembocado en lo que M. Aragón ha calificado justamente como «desbordamiento del marco constitucional»<sup>268</sup>.

## II. LA NORMALIZACIÓN DE LO EXTRAORDINARIO: ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

### 1. Sobre el decreto-ley como fuente del derecho:

La indeterminación en la formulación de la cláusula habilitante que abre la puerta al uso del decreto-ley confiere al Gobierno un amplio margen de discrecionalidad en la apreciación de su concurrencia. No estamos, sin embargo, ante una potestad carente de límites constitucionales y tampoco frente a una cláusula vacía de contenido. Así lo manifestó el TC desde su primera resolución en la materia, afirmando expresamente que «el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del TC, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución»<sup>269</sup>. Este modo de concebir el presupuesto fáctico que habilita el recurso al decreto-ley en sede gubernamental adquiere una fundamental relevancia práctica, sirviendo para circunscribir los márgenes dentro de los que el TC ejerce su control. En tanto que legislador negativo, dicho órgano viene a adoptar una postura de acusada auto-restricción que se concreta en una intensa deferencia hacia la valoración política realizada por el Gobierno a resultas de la cual una eventual declaración de inconstitucionalidad se limita por lo general a casos de uso abusivo o arbitrario en los que se detecta una manifiesta ausencia del presupuesto de hecho<sup>270</sup>.

<sup>268</sup> M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, p. 33.

<sup>269</sup> STC 29/1982, FJ 2.

<sup>270</sup> *ibidem*.

La ductilidad inherente al planteamiento adoptado por el TC, a su vez, va a permitir identificar el presupuesto habilitante con «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»<sup>271</sup>. Gracias a este enfoque, en cuya base se encuentra una «consideración flexible y matizada del decreto-ley», se confiere al mismo una renovada funcionalidad que se concreta en la afirmación de su genérica aptitud para «dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual»<sup>272</sup>. Concebido en estos términos, deviene inevitable que la pretensión de excepcionalidad que anidaba en la base del diseño constitucional comience a desvanecerse bajo el poderoso influjo de la realidad circundante. Porque en el contexto del Estado social intervencionista, dominado por la necesidad de actuar sobre una realidad compleja que exige continuamente a los poderes públicos respuestas rápidas y expeditivas, el decreto-ley se perfila como un instrumento especialmente cualificado. Es una valiosa herramienta a la que acudir para dotar de cobertura normativa a todas aquellas situaciones con respecto a las que, según la perspectiva subjetiva del Gobierno, la premura reguladora se erige en condición determinante<sup>273</sup>.

Es precisamente esta línea interpretativa la que permitirá al TC afirmar la especial capacidad de dicha fuente para afrontar «coyunturas económicas problemáticas» en las que la inmediatez de la respuesta normativa se erige en condición esencial<sup>274</sup>. Ahora bien, aunque como indica De la Iglesia, crisis y decreto-ley son términos «emparentados»<sup>275</sup> (y basta para corroborarlo el uso masivo del mismo que, con ocasión de la reciente crisis que ha sufrido nuestro país, han llevado a cabo los diferentes Gobiernos que se han sucedido en el poder), el TC ha extendido el radio de acción accesible a la normativa gubernamental y ha admitido también su uso para gestionar otros contextos diversos, siempre y cuando aparezcan cualificados por las notas de gravedad y excepcionalidad<sup>276</sup>. Avanzando un paso más en la senda de la flexibilización, la inicial exigencia de imprevisibilidad ha sido posteriormente preterida, al considerar que lo determinante es que la gravedad exista y que exija ser afrontada con celeridad, esto es, en un tiempo menor que el requerido por el procedimiento legislativo de urgencia<sup>277</sup>.

La toma en consideración de los razonamientos hasta aquí expuestos conduce a la conclusión de que la potestad normativa recogida en el artículo 86 CE es susceptible

<sup>271</sup> STC 6/1983, FJ 5.

<sup>272</sup> STC 6/1983, FJ 6.

<sup>273</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 122.

<sup>274</sup> STC 23/1993, FJ 6.

<sup>275</sup> A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, “Crisis económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular de los decretos-leyes nacionales y autonómicos”, en *Revista Estudios de Deusto*, n. 61, 2, 2013, p. 70.

<sup>276</sup> STC 31/2011, FJ 6.

<sup>277</sup> STC 11/2002, FJ 6.

de ser activada en toda aquella circunstancia fáctica que presenta rasgos de excepcionalidad o gravedad y con respecto a la que el Ejecutivo estima pertinente articular una inmediata respuesta normativa<sup>278</sup>. De este modo, la percepción subjetiva del presupuesto habilitante, unida a la valoración preferente que merece la premura de su regulación se afirman como criterios fundamentales que dejan expedita la vía para el recurso habitual al decreto-ley. Planteada la cuestión en estos términos vuelve a constatarse que la inicial aproximación constitucional teórica en clave de excepcionalidad al dicha fuente del derecho ha sido eliminada bajo el influjo de un creciente proceso de normalización que, como ya indicara tempranamente J. Pérez Royo, permite identificarla con la «ley a secas»<sup>279</sup>.

## 2. La interpretación de la “urgente necesidad” y su control externo:

Como contrapunto a la amplia discrecionalidad que asiste al Gobierno y movido por la necesidad de fijar un mayor grado de seguridad jurídica, el TC individualiza un adicional criterio de control: exigir una referencia explícita y razonada sobre «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados»<sup>280</sup>. En relación a este punto, hemos de recordar que la actitud escasamente rigurosa mantenida a la hora de verificar su cumplimiento ha traído consigo la aceptación de justificaciones despojadas de la concreción exigida y sustentadas sobre escuetos razonamientos. Que hayan tenido que transcurrir mas de cinco lustros de jurisprudencia constitucional para que se dicte una sentencia (la 68/2007) que declara inconstitucional un decreto-ley por defecto de urgente necesidad constituye una elocuente prueba en tal sentido. En dicha resolución, el Tribunal sostuvo para apoyar su juicio negativo que el uso de «fórmulas rituales o meramente vacuas» para identificar la situación de urgencia concurrente no satisface la exigencia de justificación a cargo del Ejecutivo<sup>281</sup>. En cualquier caso, debemos aclarar que este *modus operandi* se perfila como excepción<sup>282</sup> a la que sigue siendo la regla general, esto es, la aplicación por el TC de un criterio laxo y permisivo con respecto a las apreciaciones gubernamentales.

Otro aspecto de la STC 68/2007 que debe reseñarse a este respecto es la afirmación de un ulterior deber de motivación a cargo del Gobierno, que queda obligado a justificar «los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación //...// por el procedimiento legislativo ordinario»<sup>283</sup>. De no ser así, la

<sup>278</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *ob. cit.*, p. 102.

<sup>279</sup> J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 139.

<sup>280</sup> STC 6/1983, FJ 5.

<sup>281</sup> STC 68/2007, FJ 9.

<sup>282</sup> En efecto, la exigencia por el Tribunal de una mayor precisión en los argumentos y justificaciones utilizadas por el Gobierno se manifiesta de forma aislada en contadas resoluciones: las SSTC 27/15, 126/16 y 169/16.

<sup>283</sup> STC 68/2007, FJ 10.

vía para la declaración de inconstitucionalidad del recurso al decreto-ley por ausencia del presupuesto habilitante queda expedita. No obstante, la virtualidad práctica de tal mecanismo no aparece respaldada en la práctica, no sólo como consecuencia de la residual infrutilización que el mismo presenta en la jurisprudencia constitucional<sup>284</sup>, sino también por el proceso de intensa difuminación que el mismo ha experimentado. En efecto, el TC ha venido a rechazar expresamente que el Ejecutivo deba formular «una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales»<sup>285</sup>. Antes bien, sigue razonando el tribunal, el elemento determinante que ha de considerarse es que «sea posible inferir la existencia de la urgencia a partir de la valoración conjunta de la justificación esgrimida»<sup>286</sup>.

Un segundo elemento orientado a reforzar el control ejercido por el juez constitucional nos sitúa ante la necesidad de que exista **conexión de sentido** o si se prefiere, una relación de congruencia entre la situación considerada urgente por el Ejecutivo y la respuesta normativa con que se afronta por parte del decreto-ley. Mediante tal requisito, como ya fue señalado en su momento por Pedro Cruz<sup>287</sup>, la cláusula habilitante adquiere una clara dimensión «bifuncional», dado que entre los dos vectores concernidos (realidad/norma) se ha de establecer un imprescindible nexo teleológico (causa/efecto). Un análisis de la jurisprudencia constitucional en este punto vuelve a poner de manifiesto su reducida operatividad práctica como consecuencia del escaso celo aplicado por el Tribunal en su verificación que conduce a aceptar la apelación a circunstancias marcadamente genéricas por parte del Gobierno. Sobre la base de tal aproximación, su actuación se limita a realizar un mero juicio de razonabilidad que rechaza la formulación de «valoraciones políticas o relativas a la bondad técnica de las medidas adoptadas»<sup>288</sup>. Los términos del control discurren, pues, por cauces externos que únicamente reservan la tacha de inconstitucionalidad para supuestos de manifiesta incongruencia o palmaria arbitrariedad<sup>289</sup>.

### III. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL DECRETO-LEY: SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL VERSUS ALTERACIÓN REGLAMENTARIA

Para afrontar esta cuestión, a modo de premisa, es preciso recordar que el decreto-ley es producto exclusivo de la voluntad mayoritaria del Ejecutivo y no del principio pluralista que configura el ADN parlamentario. Precisamente por tal razón las dis-

<sup>284</sup> Vid. las SSTC 31/11, 137/11, 126/16 y 169/16.

<sup>285</sup> STC 93/2015, FJ 6.

<sup>286</sup> STC 93/2015, FJ 9 b).

<sup>287</sup> P. CRUZ VILLALÓN, “Tres sentencias sobre el decreto-ley”, en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, p. 148.

<sup>288</sup> STC 111/1983, FJ 4.

<sup>289</sup> STC 182/1997, FJ 3.

posiciones gubernamentales de urgencia adolecen de una «legitimidad democrática inferior a la ley»<sup>290</sup>. Esta circunstancia explica que nazcan con fecha de caducidad, esto es, que sean normas inicialmente provisionales, de tal manera que su incorporación estable al ordenamiento jurídico se hace depender de la manifestación de voluntad parlamentaria en un plazo máximo de 30 días. Es precisamente a través de los mecanismos de intervención previstos –convalidación y conversión– cuando las Cámaras recuperan su natural espacio funcional (potestad legislativa) y lo hacen desarrollando una actividad fiscalizadora que tiene como objetivo avalar (ratificar) o rechazar (derogar) la normativa gubernamental. Estamos, pues, ante una manifestación específica del control parlamentario que se ubica en la idea más amplia de controles entre órganos y poderes y, cuya finalidad esencial es articular un sistema de frenos y contrapesos que pivota sobre «los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones»<sup>291</sup>. Así enfocado el tema, constatamos que la práctica acumulada en este terreno a lo largo de estos años arroja una imagen nítida en la que el Congreso ha avalado sistemáticamente los decretos-leyes remitidos desde el Gobierno para su convalidación. De hecho, los supuestos de rechazo resultan excepcionales, reduciéndose tan solo a dos casos (en 1979 y 2017, respectivamente).

La afirmación de un contexto caracterizado por la existencia de un alto grado de cohesión política entre mayoría parlamentaria y Gobierno, basada en una fuerte disciplina de partido que logra un eficaz efecto de homogeneización interinstitucional<sup>292</sup>, se muestra como principal factor que explica esta situación. Porque, como justamente recuerda J. García Roca, «el Estado de partidos ha transformado las reglas y principios del parlamentarismo. También lo ha sometido a una *teatralización*, incluidos los de control, pensados en su ejercicio de cara a los medios de comunicación social antes que a la discusión en la propia sede parlamentaria»<sup>293</sup>. Atendiendo a esta perspectiva analítica, no es casual que el segundo de los dos decretos-leyes derogados<sup>294</sup> haya tenido lugar en la presente legislatura, caracterizada por un novedoso panorama de fragmentación política en sede parlamentaria como consecuencia de la irrupción en la escena de nuevos partidos (y el

<sup>290</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *ob. cit.*, p. 233.

<sup>291</sup> J. GARCÍA ROCA, “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”, en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, n. 37, 2017, pp. 6/7.

<sup>292</sup> De tal manera que el tradicional binomio liberal Parlamento-Gobierno es desplazado en la práctica por otro diverso en el que los vectores aparecen integrados, de un lado, por el continuum mayoría parlamentaria-Gobierno y, de otro, por las fuerzas de oposición reunidas en las cámaras.

<sup>293</sup> J. GARCÍA ROCA, “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”, *ob. cit.*, p. 8.

<sup>294</sup> La norma en cuestión es el RDL 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052). Sobre el debate de convalidación desarrollado ante el Congreso de los Diputados, vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, n. 39, 16 de marzo de 2017. El resultado de la votación fue el siguiente: 142 votos a favor, 175 en contra y 33 abstenciones.

consiguiente cuestionamiento del bipartidismo precedente), que está poniendo en graves aprietos al Gobierno en minoría presidido por Mariano Rajoy, el cual se topa constantemente con serias dificultades a la hora de recabar los apoyos necesarios para sacar adelante sus propuestas legislativas en general y las de urgencia, en particular<sup>295</sup>.

Es precisamente en este contexto de debilidad gubernamental en el que ha cobrado un renovado vigor la necesidad del control desarrollado en el Congreso como cauce que brinda a las minorías la ocasión para posicionarse frente a la normativa gubernamental, manifestando sus discrepancias y alternativas<sup>296</sup>. Un posicionamiento cuyo significado constitucional se comprende tomando en consideración la excepción del procedimiento legislativo parlamentario que supone el decreto-ley, abriendo un cauce para la restitución a la oposición de su rol natural en el proceso parlamentario de creación de la voluntad general.

Un entendimiento completo de la cuestión, por lo demás, exige recordar que la convalidación se presenta como trámite preceptivo que se desarrolla únicamente ante la Cámara baja y que circunscribe su margen de actuación a la alternativa de tomar o dejar en bloque la normativa emanada por el Gobierno (artículo 86.2 CE). La actividad parlamentaria discurre, pues, a través de cauces exigüos que sólo permiten la ratificación o la derogación del decreto-ley en cuestión. Sólo se dará entrada al Senado y, asimismo, resultará posible introducir enmiendas en la normativa originaria si inmediatamente a continuación de ser aprobada la convalidación se acuerda por mayoría la apertura del procedimiento de conversión en ley previsto en el artículo 86.3 CE<sup>297</sup>. En relación con esta segunda vía, que claramente refuerza la capacidad parlamentaria de intervención sobre las decisiones gubernamentales, permitiendo su modificación, los datos extraídos de la práctica dejan en evidencia un revelador nivel de infrutilización, puesto que sobre un total de 546 decretos-leyes convalidados tan sólo 100 han seguido el trámite de conversión. En términos porcentuales esto significa que poco más del 18% de la normativa gubernamental ha transitado por el procedimiento parlamentario en ambas Cámaras y que, asimismo, éstas han podido ejercer su potestad de enmienda sobre aquélla.

<sup>295</sup> No es casualidad que el número de decretos-leyes emanados del Gobierno haya disminuido drásticamente con respecto a la situación existente en las legislaturas inmediatamente precedentes, caracterizadas por el uso recurrente a dicha figura normativa.

<sup>296</sup> Estamos ante una clara manifestación de lo que M. ARAGÓN REYES, «Gobierno y forma de gobierno: Problemas actuales», en M. ARAGÓN REYES/A. J. GÓMEZ MONTORO (coords.). *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 57-58, denomina control parlamentario «en sentido amplio», esto es, «toda la actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de exigencia de responsabilidad política inmediata. Junto con el control que se realiza a través del voto popular, el control parlamentario constituye (o debe constituir) uno de los medios más específicos y más eficaces del control político».

<sup>297</sup> Así se desprende del tenor literal del artículo 151 del Reglamento del Congreso de los diputados, cuyo apartado 4 dispone que: «Convalidado un Real Decreto-Ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de Ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución».



A la vista de los datos expuestos, que confirman el indiscutible protagonismo asumido por la convalidación, resulta imprescindible atender la regulación que la misma presenta en el Reglamento del Congreso de los diputados (artículo 151). Siendo el momento en el que las minorías que integran la oposición desarrollan su natural función de fiscalización de la acción llevada a cabo por el Ejecutivo, obligándolo «a informar a las Cámara y rendir cuentas, permitiendo del derecho de los ciudadanos a recibir información»<sup>298</sup>, deviene ineludible articular un procedimiento en el que ésta se lleve a cabo efectivamente, habilitando un espacio adecuado. Tal expectativa, sin embargo, no se ha verificado en la práctica, según se desprende del artículo 151.2 RCD, en el que dispone lo siguiente: «Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad».

Para entender las implicaciones procedimentales que se derivan de esta última modalidad de debate, hemos de dirigir nuestra atención a lo dispuesto en el artículo 74.2 del RCD, el cual establece lo siguiente: «Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos». Esta aproximación reglamentaria a la cuestión<sup>299</sup>, que fue considerada por P. Santolaya hace ya 30 años como «uno de los mayores problemas para la consideración de los decretos-leyes como instrumentos plenamente democráticos en el ordenamiento jurídico español»<sup>300</sup>, ha experimentado un preocupante agravamiento en los últimos tiempos. En un contexto de fondo en el que la acción normativa ha tendido a ser monopolizada por el Gobierno tantos en términos cuantitativos (dado su abultado número) como cualitativos (atendiendo a sus amplios contenidos) a través de su potestad legislativa de urgencia (tendencia que ha alcanzado cotas espectaculares en la última década con ocasión de la crisis económica que ha azotado a nuestro país), la regulación reglamentaria de la convalidación se torna, si cabe, todavía más preocupante desde la perspectiva de la calidad democrática de nuestro sistema de producción jurídica.

Mención especial merecen, en este sentido, los decretos-leyes ómnibus o de contenido transversal que tanto han proliferado en los últimos tiempos con ocasión de la emer-

<sup>298</sup> J. GARCÍA ROCA, “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”, *ob. cit.*, p. 13.

<sup>299</sup> Es cierto que el propio Reglamento del Congreso establece una cláusula flexibilizadora en materia de organización de los debates, atribuyendo al Presidente de la Cámara la facultad para ordenarlos «oída la Junta de Portavoces, y, valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias y Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario» (art. 73.2 RCD). Sin embargo, en nuestra opinión, aunque esta previsión, llegado el caso, ofrece un cierto contrapunto a la rigidez procedimental de la convalidación, porque permite abrir un espacio adicional para un debate dotado de mayor profundidad, lo cierto es que en sí misma carece de entidad suficiente para superar la grave problemática expuesta. Para un análisis detallado de la cuestión, vid. A. CARMONA CONTRERAS, “El decreto-ley en tiempos de crisis”, en *Revista catalana de Dret Public*, n. 47, 2013, pp. 16/17.

<sup>300</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 256.

gencia económica. Apelando genéricamente a dicha situación, el Ejecutivo ha aprobado de forma recurrente normas de urgencia que, lejos de mantener una línea temática coherente desde el punto de vista de los contenidos abordados, han procedido a incorporar las más variadas regulaciones en los más variopintos sectores materiales. Interrogado sobre la constitucionalidad de tal *modus operandi* el TC se ha limitado a afirmar que no es juez de la «calidad legislativa» de las normas enjuiciadas», considerando que la extraordinaria heterogeneidad material que las caracteriza tan solo implica un «mero defecto de técnica normativa carente de relevancia constitucional»<sup>301</sup>. En nuestra opinión, esta aproximación al tema merece ser abiertamente criticada<sup>302</sup>. Y no solo desde la perspectiva del presupuesto habilitante (que se desvirtúa hasta límites insospechados) y la exigencia de conexión de sentido (difuminada hasta rozar la inexistencia), sino también y sobre todo atendiendo al ejercicio efectivo del derecho fundamental de participación política que asiste a las minorías parlamentarias en su función de control al Gobierno a través del trámite de la convalidación. Porque lo cierto es que, a pesar de lo afirmado por el TC<sup>303</sup>, resulta patente que tal derecho queda prácticamente desactivado, teniendo en cuenta el exiguo tiempo disponible para el debate y la acusada heterogeneidad de los contenidos normativos a fiscalizar. No habiendo reparado tan evidente abuso, como acertadamente afirma el Voto Particular formulado por los Magistrados Valdés, Asúa y Xiol «esta norma ha roto los diques constitucionales».

#### IV. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN: LA ESCASA OPERATIVIDAD DE LOS CONTROLES SOBRE EL DECRETO-LEY

Las consideraciones que han ido aflorando a lo largo del recorrido realizado en las páginas anteriores ponen en evidencia un paulatino proceso de ampliación de los contornos existenciales del decreto-ley que, con ocasión de la grave crisis económica que ha sufrido nuestro país en la última década, ha experimentado un importante avance. La lectura extraordinariamente permisiva adoptada por el TC en torno al presupuesto habilitante, basada en el desarrollo de lo que dicho órgano ha denominado como «control externo», unida al débil control ejercido en sede parlamentaria ha brindado a los Gobiernos un fuerte incentivo para utilizar su potestad de urgencia en lugar de la ley parlamentaria, como hubiera sido constitucionalmente exigible.

El uso reiterado del decreto-ley ha alcanzado tal intensidad en los últimos tiempos que el Ejecutivo ha asumido el rol de legislador preeminente. El hecho de que el

<sup>301</sup> STC 199/2015, FJ 3.

<sup>302</sup> Una aproximación crítica al tema se encuentra en A. CARMONA CONTRERAS, «Decreto-ley y crisis económica. O cuando la necesidad (política) no hace virtud (constitucional)», en *Diritto&Questioni pubbliche*, XVII, 2017, pp. 127 a 129.

<sup>303</sup> STC 199/2015, FJ 8.

Congreso haya asistido prácticamente inerte al aluvión de decretos-leyes producidos por los distintos Gobiernos que se han sucedido en el poder ha contribuido poderosamente a asentar tal situación. Constreñidas a un papel meramente testimonial en el desarrollo de su función de control al Ejecutivo<sup>304</sup> en el procedimiento de convalidación, como consecuencia de la deficiente regulación reglamentaria, las minorías se han visto relegadas al papel de meros convidados de piedra. Sólo en el contexto político profundamente transformado de la presente legislatura, cuando la nueva distribución de fuerzas políticas con representación parlamentaria ha enfrentado al Gobierno a un riesgo real de rechazo de su normativa de urgencia (como de hecho sucedió con el RDL 4/2017, de reforma del sector de los estibadores) se ha constatado una drástica reducción del número de decretos-leyes. En todo caso, hemos de ser conscientes de que se trata de una situación coyuntural, puesto que la experiencia demuestra que los Ejecutivos, siempre que la aritmética parlamentaria lo permite, no son capaces de resistir la tentación de canalizar su actuación a través del recurso a los decretos-leyes.

Así pues, ante tal constatación, cabe auspiciar un necesario reforzamiento de los mecanismos de control sobre dicha figura normativa, tanto en sede parlamentaria como en el ámbito jurisdiccional. Por lo que a la fiscalización parlamentaria se refiere, hemos de reiterar una vez más que «en un contexto sistémico en el que la acción normativa tiende a ser monopolizada por el Gobierno a través de su potestad legislativa de urgencia, la cuestión del respeto de los derechos de las minorías debería ser objeto de un profundo replanteamiento, introduciendo mecanismos encaminados a lograr un mayor equilibrio entre las fuerzas políticas»<sup>305</sup>. Sólo de esta manera será posible recuperar el sentido constitucional atribuido al trámite de convalidación, superando la sustancial inoperatividad que manifiesta en su actual regulación reglamentaria. En cuanto al control de constitucionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional, consideramos que para lograr una mayor intensidad (frente a la laxitud habitual) bastaría con que dicho órgano, sin rebasar los límites de su condición de legislador negativo, asumiera una actitud más coherente con respecto a su propia jurisprudencia. En efecto, según se ha expuesto, el Tribunal ha acuñado una serie de criterios hermenéuticos cargados de una innegable potencialidad fiscalizadora que, sin embargo, no han sido objeto de una aplicación sistemática en la práctica. Actuando de tal manera y aferrándose a la idea de un mero control «externo», el Alto Tribunal se ha mostrado incapaz de embridar el recurso continuo al decreto-ley más allá de lo constitucionalmente aceptable.

<sup>304</sup> El caso de la convalidación no es sino otro ejemplo de la acusada «palidez» que presentan las facultades de las Cortes Generales para controlar la acción del Gobierno. Una situación que, por lo demás, contrasta abiertamente con la «intensidad» de los instrumentos a disposición del Ejecutivo para fiscalizar distintas actuaciones parlamentarias y que lo sitúan en una neta posición de preeminencia frente a aquéllas. En este sentido, vid. las reflexiones de F. RUBIO LLORENTE, «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder. Estudio sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, p. 291.

<sup>305</sup> A. CARMONA CONTRERAS, «El decreto-ley en tiempos de crisis», *ob. cit.*, p. 19.

