

# LAXITUD INTERPRETATIVA Y ABUSO DE LAS SITUACIONES ECONÓMICAS COMPLEJAS Y DE LA HETEROGENEIDAD EN LOS DECRETOS-LEYES: NOVEDADES EN LA PRÁCTICA GUBERNAMENTAL Y EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Interpretative leniency and abuse of problematic economic situations and heterogeneity in decree-law: newness in the executive practice and constitutional jurisprudence

GEMMA LLIGADAS GONZÁLEZ

Universidad Ramón Llull  
gemma.lligadas@esade.edu

## *Cómo citar/Citation*

Lligadas González, G. (2023).

Laxitud interpretativa y abuso de las situaciones económicas complejas y de la heterogeneidad en los decretos-leyes: novedades en la práctica gubernamental y en la jurisprudencia constitucional.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 128, 129-159.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.128.05>

## **Resumen**

Al albur de la crisis sanitaria y económica producida por la pandemia de covid-19, y a las puertas de la complicada coyuntura económica creada por la guerra en Ucrania, la cuestión del uso abusivo del decreto-ley con ocasión de las llamadas situaciones económicas problemáticas ha vuelto a nuestra actualidad jurídica. Urge, pues, reexaminar las dudas doctrinales relativas al uso ejecutivo del decreto-ley en el marco de una situación económica compleja, así como la respuesta jurisprudencial del Tribunal Constitucional. A tal efecto, la autora presenta un examen cuantitativo actualizado de la producción normativa a lo largo de las catorce legislaturas de la democracia española y lo combina con un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional en materia de situaciones económicas complejas. Finalmente, se aborda el estudio de los decretos-leyes heterogéneos como máxima expresión del abuso de los decretos-leyes en relación con las situaciones económicas problemáticas, tomando en

cuenta tanto la práctica gubernamental como la última jurisprudencia en la materia con motivo de la crisis de covid-19.

### ***Palabras clave***

Decreto-ley; presupuesto habilitante; situaciones económicas problemáticas; decreto-ley heterogéneo.

### ***Abstract***

Still at risk of suffering the COVID-19 pandemic-related economic losses, and at the gates of the complicated economic context created by the war in Ukraine, the question of decree-law's abusive usage in connection with the so-called problematic economic situations is under the spotlight once more. Thus, it is of the utmost importance to reexamine the doctrinal concerns regarding the executive use of decree-laws within complex economic scenarios, as well as the response of the Constitutional Court. To this end, an updated quantitative exam of the normative production throughout the fourteen mandates of the Spanish democracy has been performed and combined with a critical analysis of the constitutional jurisprudence concerning complex economic situations. Finally, the study of heterogeneous decree-laws as the maximum expression of the abuse of decree-laws within problematic economic situations is addressed, taking into account both the executive practice and the latest jurisprudence in the field connected to the COVID-19 crisis.

### ***Keywords***

Decree-law; habilitation clause; problematic economic situations; heterogeneous decree-law.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS CUANTITATIVO: CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: 1. Evolución cuantitativa del decreto-ley: del uso al abuso. 2. Las situaciones económicas problemáticas como piedra angular en la inversión normativa entre ley parlamentaria y decreto-ley. III. ANÁLISIS CUALITATIVO: EL ABUSO DEL PRESUPUESTO HABILITANTE A TRAVÉS DE LAS SITUACIONES ECONÓMICAS PROBLEMÁTICAS Y LOS DECRETOS-LEYES HETEROGÉNEOS: 1. Análisis jurisprudencial de las situaciones económicas complejas como necesidad urgente y extraordinaria: ampliación material del presupuesto habilitante. 2. Situaciones económicas problemáticas y heterogeneidad en el decreto-ley: práctica gubernativa y respuesta judicial. IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El decreto-ley es una figura de crisis, y lo es en más de un sentido: se constitucionalizó en el marco de una crisis evolutiva del modelo de Estado, su uso parece multiplicarse en contextos de crisis y, finalmente, este uso exacerbado del decreto-ley puede desembocar en una crisis de legitimidad de nuestro actual modelo de estado constitucional. En vista de que la inestabilidad económica derivada del conflicto ucraniano se sumará a los perjuicios macroeconómicos de la pandemia de covid-19, resulta apremiante revisar la sempiterna cuestión del abuso del decreto-ley.

La recepción del decreto-ley como fuente del derecho responde a la crisis del modelo de Estado imperante en Europa, que transitó de su concepción netamente liberal a la incorporación de su vertiente social después de las dos guerras mundiales: en plena transición democrática, la Constitución Española de 1978 absorbió este desarrollo y consagró un modelo mixto en el que se prevé no solo un sustancial nivel de intervención estatal<sup>1</sup>, sino también la posibilidad de que sea el Poder Ejecutivo y no el Legislativo el que lidere dicha actividad prestacional, incluso cuando esta requiere de normas con rango de ley (López Guerra, 1980: 186 y ss.). Esta opción se consigna en el art. 86

---

<sup>1</sup> Según Garrorena Morales (2013: 66-68), la asunción de la vertiente social del Estado fue obra de una crisis evolutiva del modelo liberal, que de manera lógica desencadenó un proceso de democratización en el que la población canaliza sus demandas a través de la actividad política del Estado.

de nuestra Constitución (en adelante, CE), pero debe convivir con el art. 1.1 de la Carta Magna española, que nos recuerda que la vertiente social de nuestro modelo de Estado debe encajar dentro de los requisitos del principio democrático y el imperio de la ley.

Dice la doctrina más reconocida que el Estado democrático se sustenta en una serie de principios entre los que destaca el principio de separación de poderes (Carmona Contreras, 1997: 142; Garrorena Morales, 2013: 131r): la distribución de funciones y la facultad de control mutuo entre los poderes del Estado son un imperativo democrático del Estado de derecho. Consecuentemente, la atribución de facultades normativas al Ejecutivo, más allá de la potestad reglamentaria, debe ser una excepción al monopolio del Poder Legislativo y, debido a ello, el art. 86 CE rodea al decreto-ley de los consabidos límites temporal, formal y material al objeto de prevenir su abuso.

No obstante, importantes referentes doctrinales han mostrado su preocupación ante el aumento de decretos-leyes a pesar de «que las precauciones establecidas por el artículo 86 CE mostraban la voluntad constituyente de que el decreto-ley fuese un instrumento de uso claramente restringido, una norma de tipo excepcional que nunca podría convertirse en un modo ordinario de legislar» (Aragón Reyes, 2016: 31)<sup>2</sup>. Un análisis retrospectivo de la producción normativa de cada legislatura de nuestra democracia señala que el decreto-ley ha ganado terreno a la ley parlamentaria como instrumento normativo habitual legislación tras legislación (Martín Rebollo, 2015; Aragón Reyes, 2016: 34-39)<sup>3</sup>.

El presente estudio ahonda en la curiosa coincidencia que se esconde en el centro de esta observación: el uso del decreto-ley tiende a expandirse en contextos económicos complejos (como una crisis económica o su subsiguiente recuperación). Es más, no solo el número de decretos-leyes aumenta exponencialmente bajo una contingencia económica, sino que su uso se torna expansivo también a nivel material: se usa en más materias y más materias de diversa índole se regulan bajo un mismo decreto-ley. En este sentido, la técnica más controvertida es la del decreto-ley transversal<sup>4</sup>, ya que la heterogeneidad

---

<sup>2</sup> Véanse, en términos similares, Santamaría Pastor (1988: 633), Muñoz Machado (2006: 638) y Salas (1979; 1991).

<sup>3</sup> El objeto de este trabajo se limita a los decretos-leyes del Estado, excluyendo así los decretos-leyes autonómicos. Sobre la incorporación de esta figura a los ordenamientos autonómicos, véanse González de Zarate Lorente (2011), Herraiz Serrano (2011), Tardío Pato (2013) y Aragón Reyes (2016: 121-134)

<sup>4</sup> Otra técnica legislativa constitucionalmente controvertida es el decreto-ley singular. Sin embargo, este artículo deja fuera de su reflexión esta figura, no solo porque ya ha sido ampliamente estudiada (Carmona Contreras, 1997: 185-195), sino también

de esta norma tiene difícil encaje en los límites constitucionales del decreto-ley y, sin embargo, se ha usado también con ocasión de contextos económicos complejos. Lejos de constituir una anomalía aislada, la heterogeneidad de los decretos-leyes se ha convertido en un rasgo familiar y ha cobrado especial relevancia en el contexto de crisis sanitaria y económica de los últimos años.

En definitiva, aunque no podemos más que coincidir con Aragón Reyes en que el abuso del decreto-ley se produce al forzar cualquiera de sus límites (2016: 33, 56-100), este artículo se centra en el análisis cuantitativo y cualitativo del abuso del presupuesto habilitante en relación con los contextos económicos peculiares<sup>5</sup>. A tal efecto, el segundo apartado de este artículo presenta un análisis cuantitativo actualizado de la producción normativa del Estado, mientras que las subsiguientes secciones añaden la perspectiva cualitativa. Después de realizar un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional relativa a las situaciones económicas problemáticas, este artículo explica el auge de los decretos-leyes heterogéneos a la luz de este acervo jurisprudencial<sup>6</sup> y, finalmente, reflexiona sobre los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el marco de la actual crisis al objeto de identificar las novedades de su posicionamiento en lo referente a decretos-leyes heterogéneos en contextos de crisis económica.

El abuso del decreto-ley no es cuestión baladí, ya que «la legitimidad democrática de la ley no se basa sólo en la mayoría que la aprueba, sino también, y de manera muy principal, en el procedimiento parlamentario de su aprobación [que garantiza] la libre y plena expresión del pluralismo político residenciado en las cámaras» (Aragón Reyes, 2016: 19). En este sentido, el debate y la votación de totalidad que precede a la convalidación de un decreto-ley no puede equipararse al procedimiento abierto a enmiendas y debate público de todas las partes de una ley parlamentaria<sup>7</sup>. Por lo tanto, el reiterado abuso

---

porque su empleo no está relacionado con el escenario aquí contemplado: el abuso del presupuesto habilitante con ocasión de una crisis económica.

<sup>5</sup> Para una revisión, en general, del sentido de los elementos del presupuesto habilitante, véanse, en otros, Astarloa Huarte-Mendicoa (1985), Carrillo López (1987: 65-80) De Otto y Pardo (1987), Santolaya Machetti (1988), Carmona Contreras (1997: 76-184) y Aragón Reyes (2016: 55-97).

<sup>6</sup> El artículo examina distintos tipos de decreto-ley ómnibus: en primer lugar, el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, como hijo predilecto de la crisis económica de 2008, y, después otros que, como el reciente Real Decreto-Ley 24/2021, de 2 de noviembre, son herederos de la dinámica legislativa a la que pertenece el primero.

<sup>7</sup> Carmona Contreras (1997: 237) considera también que la legitimación democrática del decreto-ley como fuente normativa es inferior a la de la ley parlamentaria. Sin

del decreto-ley supone un desafío para los pilares del Estado democrático de derecho y, a la postre, una crisis de legitimidad del modelo de estado constitucional.

Habiendo establecido en esta introducción la importancia del decreto-ley en relación con nuestro modelo constitucional, el objetivo de este estudio es analizar el escenario de abuso en el que nos encontramos y evaluar la relevancia y relación de las que parecen ser sus dos piedras angulares: las situaciones económicas complejas y la heterogeneidad de los decretos-leyes. Si de los polvos de la laxitud interpretativa del Tribunal Constitucional aparecieron los lodos de la instrumentalización ejecutiva de las situaciones económicas problemáticas, estos lodos se han transformado en los barro de heterogeneidad con los que el Tribunal Constitucional deberá lidiar en el actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de covid-19 y la guerra en Ucrania.

## II. ANÁLISIS CUANTITATIVO: CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

### 1. EVOLUCIÓN CUANTITATIVA DEL DECRETO-LEY: DEL USO AL ABUSO

Importantes voces de la más temprana doctrina constitucional ya mostraron su disconformidad con el número de decretos-leyes aprobados durante las primeras legislaturas, considerando que la habitualidad con la que el Poder Ejecutivo recurría a dicha herramienta normativa sobrepasaba los límites de la previsión constitucional del art. 86 CE (Jiménez Campo, 1982: 39; Astarloa Huarte-Mendicoa, 1985: 113-114; Salas, 1991: 267). No obstante, lo verdaderamente alarmante es que la evolución porcentual del peso de los decretos-leyes en relación con el global de la producción normativa confirma la exponencial preferencia por canalizar la actividad reguladora

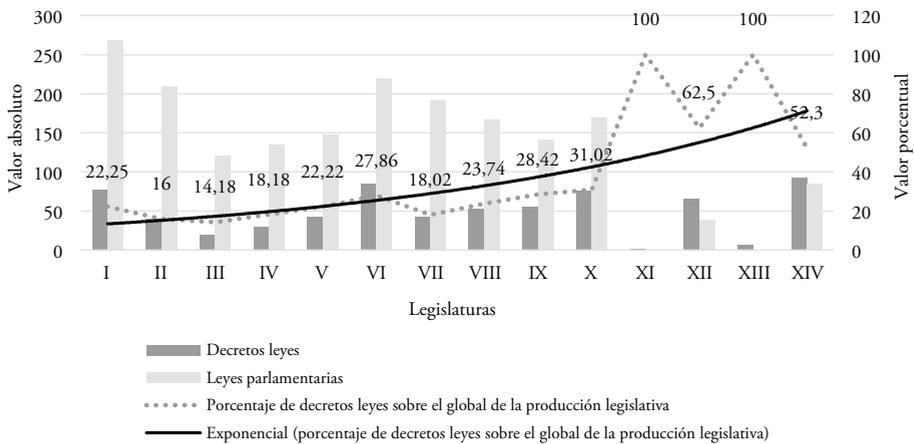
---

embargo, esta autora se apoya en Pizzorusso para defender que la legitimación asimétrica de los órganos constitucionales se ve compensada por la legitimación global del texto constitucional y del orden democrático establecido por dicho texto, que, según Carmona Contreras (*ibid.*: 83), permite flexibilizar el reparto de funciones públicas entre los poderes del Estado. El presente artículo comparte la idea de que la Constitución irradia de legitimidad global el conjunto del diseño del modelo de Estado. No obstante, debe entenderse que esta legitimidad global de la Constitución es la que permite la existencia del decreto-ley como legítima excepción al principio de separación de poderes, pero no el uso discrecional de esta figura que conduce a corroer este pilar del Estado democrático de derecho.

del Estado a través del decreto-ley, en detrimento de la ley parlamentaria (véase el gráfico 1)<sup>8</sup>: desde el 22,25 % de la primera legislatura, el porcentaje de decretos-leyes aprobados no ha dejado de crecer hasta alcanzar, en la actualidad, el 52,3 % de la producción normativa con rango de ley en la inacabada decimocuarta legislatura (a día 17 de diciembre de 2022).

Sin embargo, el incremento estratosférico en el peso del decreto-ley no se debe únicamente al elevadísimo número de decretos-leyes presente en muchas de las legislaturas, sino también al paulatino descenso de la actividad legislativa del Parlamento. De hecho, el máximo histórico de 62,5 % se alcanza en la legislatura XII con 65 decretos-leyes, esto es, 12 menos que en la primera, 11 menos que en la legislatura X (con 76 decretos-leyes que son el 31,02 % de la producción normativa con rango de ley) y 28 menos que en la inacabada legislatura XIV.

GRÁFICO 1. *Comparativa entre leyes parlamentarias y decretos-leyes por legislatura*



Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, sería un error pensar que no existe diferencia ni evolución en el uso de esta figura únicamente porque el número absoluto de decretos-leyes sea similar en algunas de las legislaturas. Al contrario, de la primera

<sup>8</sup> Los datos relativos a la aprobación de decretos-leyes, leyes ordinarias y leyes orgánicas incluidos en este artículo han sido obtenidos a través de una búsqueda cruzada en la web oficial del Boletín Oficial del Estado (visitada por última vez el 11-3-2022): <https://tinyurl.com/ne7p5ypn>, y en la web oficial del Congreso de los Diputados (visitado por última vez el 11-3-2022): <https://tinyurl.com/2s35kp9m>.

a la última de las legislaturas se abre un abismo en el que los peores augurios de la temprana doctrina constitucional han sido sobrepasados con creces, puesto que el decreto-ley se ha convertido no solo en una herramienta normativa habitual, sino en la principal norma con rango de ley dentro de la actividad reguladora del Estado. Así, en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV el porcentaje de decretos-leyes es superior al de leyes parlamentarias, incluso en aquellas legislaturas en las que la actividad normativa ha sido escasa, como en las legislaturas XI y XIII. En este sentido, las últimas legislaturas de nuestra democracia han venido a confirmar el escenario que la moderna doctrina constitucional vaticinó durante la resaca de la crisis financiera de 2008, a la luz del uso desbocado del decreto-ley durante la décima legislatura<sup>9</sup>: el Ejecutivo ha acabado por absorber el grueso de la actividad reguladora del Estado a través del decreto-ley, ahondando así en la debilidad de nuestro parlamentarismo<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> En este sentido, véanse los análisis cuantitativos y consiguientes valoraciones de Aragón Reyes (2016: 34-39) y de Martín Rebollo (2015: 56-59).

<sup>10</sup> La conexión causal que existe entre el abuso del decreto-ley y la debilidad del parlamentarismo español ha sido excelsamente explicada por Aragón Reyes (2016: 41-52). Según su diagnóstico, la debilidad del sistema parlamentario proviene de la transformación del parlamentarismo presidencial español (como forma de parlamentarismo racionalizado que favorece la estabilidad gubernamental dotando al presidente del Gobierno de una posición preeminente en el sistema) en un parlamentarismo presidencialista en el que el presidente del Gobierno no solo es «el director de la política gubernamental (que es lo requerido por la Constitución, según su artículo 98.2) sino también el director de la política parlamentaria» (Aragón Reyes, 2016: 42). Esta influencia presidencial sobre el Parlamento (junto con otros factores como la dinámica de partidos) neutraliza la capacidad de control que el Poder Legislativo debería ostentar sobre el Poder Ejecutivo, incluso en un verdadero régimen presidencial, dejando como único contrapeso al Poder Judicial. En el caso del decreto-ley, la ausencia de otro control más allá del judicial es especialmente dañino: en primer lugar, porque el Poder Judicial no puede revisar la decisión política detrás del uso del decreto-ley (tal y como la jurisprudencia constitucional ha establecido repetidamente), y, en segundo lugar, porque la revisión constitucional del Alto Tribunal no es automática, de manera que tampoco puede garantizar el cumplimiento de los requisitos jurídicos del art. 86 CE respecto a aquellos decretos-leyes que no alcanzan la instancia de revisión judicial (Aragón Reyes, 2016: 47). Así, a mi entender, canalizar el grueso de la actividad legislativa a través del mecanismo del decreto-ley viene a ahondar en esta debilidad parlamentaria, puesto que desplaza todavía más al Poder Legislativo de su legítimo lugar en el esquema de contrapoderes, de manera que a la ya menguada capacidad de control hay que añadirle la pérdida de la función legislativa.

y, a la postre, desvirtuando nuestro sistema de garantías constitucionales basado en la división de poderes.

En definitiva, parece difícil negar el abuso del decreto-ley cuando la que debiera ser una norma reservada para situaciones excepcionales de urgente necesidad se ha convertido en la principal herramienta normativa con rango de ley del Estado durante las últimas cuatro legislaturas. Dentro de la imparable trayectoria ascendente que dibuja la evolución exponencial del uso del decreto-ley, nuestro análisis cuantitativo señala la legislatura XI como el punto de inflexión en el que el volumen de producción normativa con rango de ley de los poderes Legislativo y Ejecutivo se invierte definitivamente. Sin embargo, el elemento desencadenante de este punto de inflexión y del escenario de abuso que le sigue aparece un par de legislaturas antes: se trata de la crisis económica iniciada en 2008.

## 2. LAS SITUACIONES ECONÓMICAS PROBLEMÁTICAS COMO PIEDRA ANGULAR EN LA INVERSIÓN NORMATIVA ENTRE LEY PARLAMENTARIA Y DECRETO-LEY

Los análisis doctrinales contemporáneos de las legislaturas IX y X observan un alarmante incremento de decretos-leyes coincidiendo con la concurrencia de la crisis financiera iniciada en 2008 (Díaz de Mera Rodríguez, 2011: 138; De la Iglesia Chamarro, 2013: 72-74; Aragón Reyes, 2016: 36). Este aumento muestra algunas particularidades respecto al uso (o abuso) del decreto-ley. La primera de ellas ha sido la desmedida frecuencia y generalidad con la que se ha recurrido a la mención de un contexto económico complejo como única y genérica justificación para el cumplimiento del presupuesto habilitante en relación con medidas y políticas de toda índole (Díaz de Mera Rodríguez, 2011: 154; De la Iglesia Chamarro, 2013: 70)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La frecuencia con la que el Gobierno esgrime esta justificación y la inclinación del Tribunal Constitucional a aceptarla también se puede advertir en el análisis empírico de la jurisprudencia constitucional en materia de decretos-leyes de Martín Rebollo (su estudio cierra la recolección de datos en agosto de 2015 y la última sentencia que incluye es la STC 136/2015, de 11 de junio), aunque no está específicamente destinado a la detección de esta circunstancia. Por ejemplo, respecto a la penúltima sentencia que analiza (STC 27/2015, de 19 de febrero) dice este autor que «[e]l TC empieza una vez más recordando su doctrina sobre el presupuesto de hecho habilitante del Decreto-Ley y [...] analiza tanto la exposición de motivos de la norma como el debate de convalidación para llegar a la conclusión de que se trata de una

Así, la primera particularidad de este período se encuentra en los medios empleados para el abuso: la instrumentalización de la crisis económica (y su recuperación) como presupuesto habilitante genérico y multiuso. La segunda peculiaridad, por el contrario, está relacionada con los efectos a largo plazo de dicha instrumentalización, por lo que las anteriores reflexiones doctrinales no pudieron observarla debido a la falta de perspectiva cronológica. El análisis cuantitativo de las cuatro legislaturas posteriores arroja una nefasta novedad: la cantidad habitual de decretos-leyes por legislatura parece haberse estabilizado alrededor de los 70 decretos-leyes (salvando las legislaturas de excepcional brevedad). Así, la segunda gran peculiaridad de la décima legislatura es que parece haber sentado precedente en cuanto a la cantidad políticamente aceptable de decretos-leyes, y este nuevo (y elevado) referente es la base sobre la que pivota la inversión normativa que encontramos en las subsiguientes legislaturas. No en vano, la presente e inacabada legislatura ya ha alcanzado el máximo histórico de 93 decretos-leyes, reflejando con ello que el incremento de decretos-leyes que cabía esperar de la actual crisis económica se suma al ya habitualmente elevado nivel de decretos-leyes.

Estas dos particularidades distinguen no solo a la décima legislatura, sino también a todas las que le siguen, de otros escenarios previos en apariencia similares. Los datos absolutos de decretos-leyes aprobados en cada legislación de la democracia española demuestran que la cifra ha experimentado un incremento notable en tres ocasiones coincidiendo con escenarios de «crisis» y su subsiguiente recuperación. Más allá del ya mencionado incremento de la legislatura X (con 76 decretos-leyes), el incremento de la legislatura VI (con 85 decretos-leyes) coincide con la crisis económica del período de 1993 a 1996 y el de la presente legislatura se corresponde con la crisis producida por la pandemia de covid-19 y la inestabilidad de la guerra en Ucrania. A estos tres incrementos hay que añadir los 77 decretos-leyes de la legislatura I, que coincidió no solo con la crisis del petróleo de 1979, sino también con la implantación y sedimentación del nuevo modelo de democracia constitucional.

Pudiera parecer, pues, que los 76 decretos-leyes de la décima legislatura no son un caso extraordinario, pero lo cierto es que el escenario inmediatamente posterior a este incremento es radicalmente distinto del que sigue a las legislaturas I y VI. Con independencia de que el decreto-ley fuera sobreexplotado durante estas dos legislaturas, los incrementos que observamos en ellas se corresponden con picos de actividad reguladora apreciables tanto

---

justificación de carácter general vinculada a la situación de crisis económica [...]. El TC acepta que la crisis justifique genéricamente el conjunto del Decreto-Ley que resulta ser una norma heterogénea que comprende diversas materias» (2015: 54).

en el número de decretos-leyes como en el de leyes parlamentarias, y, por lo tanto, van seguidos de un descenso en sendos ámbitos (véase, nuevamente, el gráfico 1), aunque el decreto-ley haya ido ganando terreno paulatinamente. Sin embargo, la cantidad de decretos-leyes alcanzada en la décima legislatura se mantiene en el tiempo hasta conectar con la legislatura XIV<sup>12</sup>.

Sin duda, la elevada cifra de decretos-leyes de la actual legislatura está relacionada con la irrupción de la pandemia de covid-19 y, de hecho, un desglose por años de la producción normativa estatal demuestra que en 2020 se alcanzó el máximo histórico de 39 decretos-leyes anuales, lo cual supone el 73,58 % de la producción normativa con rango de ley del año. No obstante, la pandemia iniciada en marzo de 2020 no puede explicar el hecho de que los 18 decretos-leyes aprobados en 2019 supongan el 69,23 % de la producción normativa anual con rango de ley, ni que los 28 decretos-leyes de 2018 equivalgan al 63,63 % de las normas con rango de ley de ese año. En definitiva, la inversión normativa entre decreto-ley y ley parlamentaria ya existía antes del comienzo de la crisis de covid-19. Por lo tanto, a pesar de que dicha crisis, junto con la inestabilidad económica derivada del conflicto ucraniano, haya incrementado todavía más la cantidad de decretos-leyes aprobados, este incremento parte de un nivel ya de por sí elevado que viene siendo habitual en los últimos años, y en ello tiene mucho que ver la crisis financiera de 2008.

De todos los decretos-leyes que se aprobaron durante la novena y décima legislaturas, 42 y 55 de ellos, respectivamente, justificaron el cumplimiento del presupuesto habilitante bajo la mención de una situación de crisis económica<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tal y como se ha comentado previamente, la baja cantidad de decretos-leyes de las legislaturas XI y XIII se debe a su brevedad y, de hecho, estos decretos-leyes (uno y siete, respectivamente) son el 100 % de las normas con rango de ley aprobadas durante estas legislaturas. Consecuentemente, si bien mi argumento acerca de la consolidación del nivel de decretos-leyes se sustenta sobre la base de las medidas estadísticas tomadas dentro de la serie que empieza en la legislatura X y termina en la legislatura XIV, la duración de estas legislaturas no está lo suficientemente estandarizada como para incluirlas en la serie: tanto la baja cantidad de decretos-leyes como el hecho de que constituyan el 100 % de la producción normativa distorsionarían el análisis cuantitativo en este punto.

<sup>13</sup> Algunos de estos decretos-leyes mencionan directamente la crisis económica de 2008 (por ejemplo, el Real Decreto-Ley 2/2009 o el Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo), mientras que otros utilizan diversas fórmulas para referirse a ella (por ejemplo, el Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, menciona la «evolución de la situación económica y su impacto en la economía española», y el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, menciona la «situación por la que atraviesa la economía española»). En algunos casos, las medidas del decreto-ley están directamente enfocadas a paliar

o de su recuperación<sup>14</sup> (y algunas otras situaciones económicas problemáticas)<sup>15</sup>, es decir, el 73,48 % de los decretos-leyes de los ocho años que abarcan estas dos legislaturas. A medida que transcurren los años, las referencias a la crisis económica se alternan con las menciones de recuperación económica más frecuentemente y, finalmente, se transforman en menciones de marcos económicos más abstractos y difusos, aunque todavía se pueden encontrar decretos-leyes cuyas motivaciones descansan directamente sobre la crisis económica de 2008<sup>16</sup>. Así, el 100 % de los decretos-leyes de la XI legislatura<sup>17</sup>, el 61,53 % de la XII y el 71,43 % de la XIII se apoyan en situaciones económicas problemáticas, incluida la crisis económica de 2008. Esto significa que la crisis económica de 2008 inauguró el uso extensivo de las situaciones económicas singulares como presupuesto habilitante de amplio alcance por parte del Ejecutivo,

---

los efectos de la crisis económica (por ejemplo, el Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo). En otros, la crisis económica es el marco del decreto-ley (por ejemplo, en el Real Decreto-Ley 11/2015, de 2 de octubre) o la circunstancia que aporta el carácter urgente y extraordinario (por ejemplo, en el Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre).

<sup>14</sup> Las fórmulas empleadas en este sentido son diversas: el Real Decreto-Ley 7/2009, de 22 de mayo, establece que el decreto-ley es una «medida coadyuvante a la recuperación económica», el Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril, enmarca la necesidad de las medidas dentro «[d]el repunte de la actividad y el crecimiento económico» y el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, hace lo propio respecto a la «reactivación de nuestra economía». Algunos decretos-leyes, como el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, y el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, mencionan una «senda de crecimiento económico» o la consolidación del «crecimiento económico» que se definen por contraposición a una etapa anterior de crisis económica.

<sup>15</sup> Incluyo en esta categoría, entre otros, los decretos-leyes de transposición de directivas europeas cuando aducen, bien la relevancia económica de las medidas en el contexto económico, bien una posible sanción económica por falta de transposición (o ambas cosas), como motivación para el presupuesto habilitante, ya que, tal y como se explica más adelante, el Ejecutivo ha caracterizado estos escenarios como situaciones económicas problemáticas. Sin embargo, he excluido del cómputo aquellos decretos-leyes que sencillamente apelan a la infracción del deber de transponer, como, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo.

<sup>16</sup> Por ejemplo, este es el caso del Real Decreto-Ley 27/2018, de 28 de diciembre, del Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, o del Real Decreto-Ley 18/2019, de 27 de diciembre.

<sup>17</sup> El Real Decreto-Ley 1/2016, de 15 de abril, es el único decreto-ley de la legislatura XI y prorroga el Programa de Activación para el Empleo que se establece en el Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, enmarcado dentro del escenario de la «recuperación económica».

creando así múltiples tensiones conceptuales con la regulación constitucional del decreto-ley: desde la frugalidad (o inexistencia) de la motivación que acompaña a la mención de un contexto económico peculiar hasta la utilización de un mismo evento durante más de diez años (la crisis de 2008)<sup>18</sup> para justificar la presencia de la urgencia y el carácter extraordinario requeridos por la cláusula habilitante del art. 86 CE. En resumen, la mención de una coyuntura económica compleja es la piedra angular sustentando la asimilación del decreto-ley como principal herramienta normativa (con rango de ley) del Estado, pues no solo ha normalizado la elevada producción de decretos-leyes, sino también el descenso de la producción legislativa de las Cortes y el desplazamiento de la ley parlamentaria.

La habitualidad con la que el Ejecutivo se ha escudado en la existencia de un escenario económico peculiar para justificar el uso del decreto-ley ha conducido al Tribunal Constitucional a examinar esta cuestión. Sobra decir que el papel del Tribunal Constitucional es fundamental en la delimitación del perfil constitucional del decreto-ley, no solo por ser el último garante de la constitucionalidad del ordenamiento español (García de Enterría, 2006), sino también porque, en el caso específico del decreto-ley, el Alto Tribunal se ha convertido, a efectos prácticos, en la única instancia de revisión de las normas con rango de ley que se dictan al amparo del art. 86 CE (Aragón Reyes, 2016: 41-52). Por lo tanto, teniendo en cuenta que el recurso a la mención de panoramas económicos complejos parece haber sido un elemento clave en la situación de abuso que registra nuestro análisis cuantitativo, es indispensable conocer la jurisprudencia constitucional que le concierne al efecto de poder analizar, después, los casos más extremos de la práctica ejecutiva en este ámbito: los decretos-leyes heterogéneos.

---

<sup>18</sup> Prueba de ello son no solo aquellos decretos-leyes cuya motivación todavía se apoya directamente en la crisis económica de 2008 durante las legislaturas XII, XIII y XIV (véase, *supra*, nota 16), sino también el hecho de que muchos otros se presentan como la prolongación de medidas y regímenes que se instauraron en anteriores decretos-leyes como respuesta a las necesidades generadas por dicha crisis. Por ejemplo, el Real Decreto-Ley 14/2017, de 6 de octubre, afirma que la necesidad a la que responde el Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero (que es el desempleo generado por la crisis económica de 2008), todavía existe y, debido a ello, se prolongan las medidas establecidas para hacer frente a esta necesidad nacida de la crisis económica de 2008.

### III. ANÁLISIS CUALITATIVO: EL ABUSO DEL PRESUPUESTO HABILITANTE A TRAVÉS DE LAS SITUACIONES ECONÓMICAS PROBLEMÁTICAS Y LOS DECRETOS-LEYES HETEROGÉNEOS

#### 1. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS SITUACIONES ECONÓMICAS COMPLEJAS COMO NECESIDAD URGENTE Y EXTRAORDINARIA: AMPLIACIÓN MATERIAL DEL PRESUPUESTO HABILITANTE

Existen dos líneas jurisprudenciales que dibujan sendos perímetros de distinto diámetro alrededor del concepto de crisis económica. La primera de ellas, más temprana y laxa, parte de la genérica aptitud del decreto-ley para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, idea consignada en el FJ 5 de la Sentencia 6/1983, de 4 de febrero: este recurso normativo sería constitucionalmente lícito para regular tanto las circunstancias que son excepcionales por imprevisibles como aquellas cuya excepcionalidad radica en la urgencia de la respuesta normativa que requieren con independencia de su predictibilidad. No solo es esta lectura de la cláusula habilitante tremendamente amplia, sino que prácticamente fusiona el significado de sus tres componentes<sup>19</sup>. En mi opinión, esto facilita la tarea ejecutiva de motivar el decreto-ley, no solo porque desdibuja las fronteras conceptuales de los componentes de la cláusula y expande su contenido, sino también porque reduce el número de requisitos por acreditar y abre la puerta a las justificaciones globales y genéricas.

Dentro del elenco de justificaciones globales y genéricas disponibles destaca la mención de una abstracta situación de crisis económica. Los distintos Gobiernos de nuestra democracia han recurrido a esta justificación con frecuencia (aprovechando los distintos escenarios económicos por los que ha atravesado el país), y el Tribunal Constitucional ha establecido en reiteradas ocasiones que «el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito» para el tratamiento de estas «coyunturas económicas problemáticas [...] en tanto que pertinente y adecuado para [dar respuesta a] los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por

---

<sup>19</sup> Así, mientras que un sector de la doctrina constitucional considera que la lectura conjunta de los elementos de la cláusula habilitante es una elección hermenéutica válida (Díaz de Mera Rodríguez, 2011), este artículo coincide con otros autores que la consideran incongruente con la voluntad del legislador constituyente, quien, habiendo podido optar por otra redacción, decidió establecer las nociones de necesidad, urgencia y carácter extraordinario por separado (Martín Rebollo, 2015).

la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»<sup>20</sup>.

De la anterior aseveración se desprende que en la línea jurisprudencial tradicional el concepto de urgencia se sitúa en el centro de esta visión conjunta del presupuesto habilitante y, por ello, la atención del Tribunal se centró en dilucidar los indicios que descartarían la existencia de tal urgencia, como los intervalos temporales excesivamente largos entre la aprobación, la publicación en el *BOE*, la entrada en vigor y la implementación de las medidas acordadas en el decreto-ley<sup>21</sup>. A esto hay que añadir la tradicional exigencia de una relación de adecuación entre el hecho habilitante esgrimido y las medidas adoptadas en el decreto-ley<sup>22</sup>, además de la nota de razonabilidad en la justificación del decreto-ley<sup>23</sup>.

Sin embargo, estos parámetros se fueron relajando en la jurisprudencia constitucional subsiguiente, de manera que, por ejemplo, el FJ 6 de la sentencia 23/1993, de 21 de enero<sup>24</sup>, establece que la previsión de una dilación en la eficacia de las medidas no excluye la nota de urgencia siempre que el decreto-ley establezca un marco jurídico para desarrollar. Así, la disociación entre el concepto de urgencia y la idea de inmediatez queda patente cuando el Tribunal afirma que «no excluye la urgencia de la medida, sino más bien la imposibilidad técnica de su aplicación inmediata» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6), y la conexión de sentido debe entonces existir en relación con el marco normativo, cuya abstracción difícilmente se corresponderá con una necesidad concreta, sino más bien con un marco general como un contexto de crisis o bonanza económica<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo: STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 5); STC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2); STC 23/1993, de 21 de enero (FJ 3); STC 225/1993, de 8 de julio (FJ 5), o STC 11/2002, de 17 de enero (FJ 4).

<sup>21</sup> Por ejemplo: STC 23/1993, de 21 de enero (FJ. 4)

<sup>22</sup> En este sentido, la STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3), por ejemplo, menciona «la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante», y, por tanto, cuestión relevante será la manera en que se observa esta conexión.

<sup>23</sup> Se trata de una medida de ponderación según la cual la motivación del decreto-ley debe justificar debidamente la existencia de la necesidad de recurrir a esta herramienta, teniendo en cuenta que dicha necesidad no será nunca absoluta, sino relativa a las circunstancias concretas a las que pretende hacer frente. Véanse, por ejemplo, STC 170/2012, de 4 de octubre (FJ 4); STC 136/2015, de 11 de junio (FJ 3); STC 35/2017, de 1 de marzo (FJ 4.a), o STC 152/2017, de 21 de diciembre (FJ 3).

<sup>24</sup> Se apoya, para ello, en un pronunciamiento similar sobre normas habilitantes de la STC 29/1986, de 21 de marzo (FJ 2).

<sup>25</sup> Consecuentemente, la sentencia acepta como única justificación del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, la necesidad de aprovechar la coyuntura económica

Ahora bien, la Sentencia 68/2007, de 28 de marzo, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad 4781-2002 y 4915-2002 promovidos contra el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, es un punto de inflexión en la definición jurídica de las situaciones económicas problemáticas como presupuesto habilitante, entendiendo que no se trata de «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, [es] un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes»<sup>26</sup>,

En primer lugar, el Alto Tribunal constata que los argumentos que identifica como instrumentales en la motivación del preámbulo<sup>27</sup> no son más que expresiones genéricas y vagas que no solo dejan vacantes los requisitos de la urgencia y el carácter extraordinario, sino que, como la mayoría de las fórmulas ritualistas, ni siquiera demuestran la existencia de una necesidad. A continuación, la sentencia se concentra en el examen de la justificación principal del decreto-ley, que es aquella que relaciona su extraordinaria y urgente necesidad con las características de la situación económica y social concurrente y reprocha, nuevamente, el tono indeterminado de este tercer argumento, que recurre a fórmulas rituales como «la cambiante situación de la economía internacional» o «nuevas oportunidades más variadas que [...] en etapas anteriores»<sup>28</sup>.

Así, la sentencia señala la incompatibilidad entre la indeterminación de las fórmulas genéricas y el requerimiento de motivación expresa del presupuesto habilitante (que imposibilita, a su vez, la existencia de una conexión de sentido), y emprende la ardua labor de recuperar la entidad del carácter extraordinario del presupuesto habilitante como remedio ante las fórmulas rituales: la sentencia enfatiza que es necesaria la concurrencia de ciertas notas de

---

favorable generada por la incorporación a la Comunidad Económica Europea, a pesar de que el Ejecutivo no ofrece explicación concreta acerca de la imposibilidad de recurrir al procedimiento legislativo para establecer el marco normativo. Sus explicaciones se limitan al genérico «hecho de que muchas de las cosas que afectan a estructuras institucionales y que es necesario modificar aprovechando el cambio de circunstancias, no pueden hacerse bien si seguimos los procedimientos normales de modificaciones de leyes por medio de leyes» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5).

<sup>26</sup> Fragmento de la STC 68/2007, de 28 de marzo, citando las SSTC 11/2002, de 17 de enero (FJ 4), y 137/2003, de 3 de julio (FJ 3).

<sup>27</sup> El preámbulo establece que la entrada en vigor de la norma debe producirse de manera inmediata para evitar la frustración de sus objetivos por la situación de los destinatarios de algunas de las medidas, y apela a razones de justicia social para aconsejar que el acceso a la protección de colectivos ahora desprotegidos se realice también de manera inmediata.

<sup>28</sup> Véanse los FF. JJ. 7, 8, 9 y 10 de la Sentencia 68/2007, de 28 de marzo.

excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa urgente, es decir, en un plazo de tiempo más breve que el necesario para la tramitación parlamentaria de las leyes. Al aplicar este ejercicio de precisión semántica a las situaciones económicas problemáticas, el Alto Tribunal acaba por discriminar las coyunturas económicas problemáticas de los problemas económicos estructurales y establece que solo las primeras pueden reunir, por sí mismas, las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia necesarias para calificar la situación como extraordinaria.

Consecuentemente, tanto el preámbulo del decreto-ley como la intervención del Gobierno en el debate de convalidación (calificando las medidas de preventivas y enmarcándolas en una regular y planificada evolución económica, positiva para más inri) esbozan un panorama económico y social que no presenta síntomas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia fuera de lo normal, sino que se trata de una cuestión económica estructural que requiere de una actuación continuada del Estado y que, por tanto, puede ser atendida por los medios normativos habituales en ausencia de otra circunstancia instrumental válida que pudiera justificar el carácter extraordinario.

En definitiva, a pesar de mantener la interrelación de los tres conceptos que integran el presupuesto habilitante, en este caso el Tribunal Constitucional se muestra más firme con la exigencia de una justificación expresa para el carácter extraordinario, en vez de conformarse con presumir su presencia dentro de la motivación de la urgencia. Así, el FJ 10 de la Sentencia 68/2007 se apoya en esta reflexión acerca del carácter extraordinario de las situaciones económicas complejas para rechazar las «fórmulas rituales de una marcada abstracción [que son] de prácticamente imposible control constitucional» y reivindicar el presupuesto habilitante como límite jurídico efectivo a la actuación del Gobierno. A pesar de recoger esta importante declaración de intenciones y enlazarla con la exigencia de motivar explícitamente los elementos de la cláusula habilitante en sentencias posteriores (Sentencia 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 4), el Tribunal Constitucional reprende el camino de la laxitud al desdibujar la distinción entre situaciones económicas estructurales y coyunturales en la jurisprudencia subsiguiente.

La Sentencia 31/2011, de 17 de marzo, dice en su FJ 4 que la condición estructural «por sí misma no es suficiente para estimar que en este caso no se haya hecho un uso constitucionalmente adecuado de la figura del decreto-ley»<sup>29</sup> y que «la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al Gobierno el recurso al decreto-ley como instrumento normativo adecuado para adoptar medidas de política económica general

---

<sup>29</sup> En términos similares, véase, por ejemplo, la STC 47/2015, de 5 de marzo (FJ 5).

fundamentadas en garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica»<sup>30</sup>. Este posicionamiento no solo clarifica que las situaciones económicas problemáticas pueden ser de signo positivo, sino que también sugiere que las notas de excepcionalidad y urgencia son compatibles con un contexto de planificación económica que se desarrolla de acuerdo con lo previsto. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no resuelve cuál pueda ser el significado del carácter extraordinario y urgente en este contexto, de modo que la aparente contradicción entre estos conceptos y el de planificación se salva, precisamente, gracias a la falta de definición específica.

Finalmente, la Sentencia 182/2013, de 23 de octubre, abandona definitivamente el posicionamiento de la Sentencia 68/2007 al considerar que la mención de una situación económica estructural sí consigue aportar el carácter extraordinario por sí sola sin otra consideración complementaria. De acuerdo con su FJ 6, el Alto Tribunal acepta como justificación válida del carácter extraordinario la abstracta alusión a la excepcionalidad de la magnitud de la crisis financiera internacional (y sus posibles consecuencias para el sector bancario). Consecuentemente, podemos entender que, para el Tribunal, una situación económica estructural consigue satisfacer el requisito constitucional del presupuesto habilitante por considerar que es excepcional y, por tanto, extraordinaria (aunque no imprevista).

En resumen, el anterior análisis de la jurisprudencia constitucional denota que el perímetro demarcado por el Alto Tribunal para el uso del decreto-ley en contextos económicos problemáticos ha oscilado entre la laxitud de la lectura conjunta del presupuesto habilitante y la exigencia de justificaciones más precisas y específicas para los elementos que componen dicha cláusula. Inicialmente, el concepto de urgencia fue presentado como el elemento aglutinante de la laxa interpretación conjunta del presupuesto habilitante. Consecuentemente, el intento jurisprudencial de ajustar el diámetro constitucional del presupuesto habilitante estuvo marcado por la reivindicación del carácter extraordinario como elemento singular que observar. Precisamente por ello, la vuelta del Tribunal Constitucional a la laxitud interpretativa conlleva la relajación de la definición de este elemento que, a la postre, parece situarse ahora en el corazón de la recuperada lectura conjunta del presupuesto habilitante.

De esta manera, la estabilización del elevado uso gubernativo del decreto-ley se apoya sobre la aceptación de fórmulas ritualistas de amplio y vago significado para justificar situaciones económicas problemáticas de carácter estructural que satisfacen automáticamente la cláusula habilitante del art. 86 CE. Por ejemplo, el preámbulo del Real Decreto-Ley 3/2015, de 22 de marzo,

---

<sup>30</sup> En términos similares, véase, por ejemplo, la STC 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 6).

indica que las distintas medidas contenidas en él contribuyen al «crecimiento económico y la creación de empleo» y sencillamente concluye que, «[c]omo ha señalado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional, corresponde al Gobierno apreciar cuál es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar medidas de política económica general, pudiendo adoptarse las mismas, cuando así sea preciso, mediante [...] un Real Decreto-ley». Por tanto, el Gobierno considera que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la simple mención de una situación económica problemática (estructural o no) constituye justificación suficiente de las notas de urgencia y carácter extraordinario sin tener que aportar explicación adicional alguna<sup>31</sup>. Así pues, alentado por la lenidad del Tribunal Constitucional en los escenarios económicos complejos, el Ejecutivo se arroga una discrecionalidad casi absoluta para la apreciación del presupuesto habilitante.

Consecuentemente, el Ejecutivo ha capitalizado la laxitud interpretativa del Tribunal Constitucional en materia de situaciones económicas problemáticas para explotar el uso de fórmulas ritualistas. Esto ha permitido el abuso ejecutivo del decreto-ley que ha conducido a su progresiva asimilación como herramienta normativa principal del Estado frente a la ley parlamentaria, ya que la posibilidad de emplear una fórmula ritual amplía el horizonte temporal y material en el que el decreto-ley puede ser utilizado. Por tanto, las fórmulas ritualistas no solo permiten el empleo recurrente de decretos-leyes, sino también la inclusión en ellos de medidas heterogéneas. En este sentido, la cada vez más frecuente elaboración de decretos-leyes heterogéneos al amparo de una situación económica problemática se ha convertido en el ejemplo paradigmático de la instrumentalización del decreto-ley que colisiona incluso con la jurisprudencia constitucional más indulgente.

## 2. SITUACIONES ECONÓMICAS PROBLEMÁTICAS Y HETEROGENEIDAD EN EL DECRETO-LEY: PRÁCTICA GUBERNATIVA Y RESPUESTA JUDICIAL

La más cualificada doctrina constitucional (Aragón Reyes, 2016: 101-114) ha señalado que existe una flagrante tensión conceptual entre la naturaleza de las normas heterogéneas y la regulación del decreto-ley, puesto que resulta «imposible proyectar [los límites del art. 86 CE] respecto de un conglomerado normativo heterogéneo» (Aragón Reyes, 2016: 104). En efecto, el elevado número y disparidad de las medidas dificulta su revisión política en el trámite de

---

<sup>31</sup> En términos similares, véanse, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 6/2017, de 31 de marzo, o el Real Decreto-Ley 13/2017, de 7 de julio.

convalidación, dado que debe producirse en un debate y votación de totalidad que, además, tiene lugar únicamente en el Congreso. Sin embargo, el Alto Tribunal considera que no existe otro límite constitucional a la heterogeneidad de una norma que la que impone la Ley Orgánica 3/1984 en relación con la iniciativa popular y que, por lo tanto, un decreto-ley ómnibus no vulnera de manera automática el principio de seguridad jurídica, pues su objeto, a pesar de ser heterogéneo, está delimitado y recibe la correspondiente publicidad mediante su publicación oficial (STC 199/2015, de 24 de setiembre, FJ 3).

No obstante, esta no es una opinión jurisprudencial unánime, pues la discrepancia de algunos de los magistrados del Tribunal Constitucional ha quedado recogida en el voto particular de la magistrada Asúa Batarrita y los magistrados Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos en la Sentencia 199/2015, de 24 de setiembre, relativa al Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio (reconocido como decreto-ley ómnibus de gran alcance en el FJ 2 de la sentencia). Este voto particular incide en que, dada la ausencia de nexo común entre las medidas contenidas en el decreto-ley, su motivación al amparo de una única circunstancia (un contexto de recuperación económica) es del todo inconsistente con los requisitos del art. 86 CE. El FJ 5 de la sentencia trata de salvar este obstáculo afirmando que, a pesar

[...] de la existencia de una global situación de urgencia o de necesidad, vinculada a lo que este Tribunal ha denominado como «coyunturas económicas problemáticas», [...] la valoración de la concurrencia del presupuesto habilitante en un decreto-ley transversal, pasa por verificar que la motivación relativa a la existencia de dicho presupuesto, no es una vaga motivación genérica, sino que se refiere, expresamente, a cada precepto o grupo de preceptos, con el objetivo de exteriorizar las razones que justifican la inclusión de esas medidas en un decreto-ley.

Es decir, que el Alto Tribunal considera que es posible que una única situación fáctica sirva de presupuesto habilitante en relación con una multiplicidad heterogénea de medidas siempre que su justificación sea individual y, por tanto, la conexión de sentido, individualizable. Sin embargo, lo cierto es que las explicaciones particulares que el Gobierno ofrece en relación con la inclusión de los distintos bloques de medidas en este decreto-ley ómnibus no añaden información alguna a la genérica mención de una recuperación económica y tanto el Gobierno como el propio Tribunal se refieren a ella para tildar de extraordinarias (y por ello urgentes) las necesidades a las que responde el decreto-ley.

Respecto a las medidas relativas al comercio minorista y a la unidad de mercado (capítulo II del título I del decreto-ley), el Tribunal trae a colación las palabras de la vicepresidenta Sáenz de Santamaría Antón durante el debate de

convalidación recalcando la necesidad de incentivar el sector del turismo en un contexto de recuperación económica, pero sin explicar el carácter urgente y extraordinario. En cuanto a las medidas energéticas del título III del decreto-ley, la sentencia se limita a reproducir y validar la justificación contenida en la memoria de impacto normativo y el preámbulo de la norma que exponen la necesidad de mejorar el suministro a domicilio de gases licuados del petróleo para consumidores de marcado carácter social, pero que tampoco menciona urgencia ni carácter extraordinario alguno. Finalmente, la sentencia nuevamente reproduce y valida automáticamente los razonamientos del Gobierno respecto al art. 68 y la disposición final segunda del decreto-ley (referentes a los cambios en el régimen de derechos mineros y en el sistema geodésico), recordando que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad».

Por tanto, el Alto Tribunal estima la constitucionalidad de estos preceptos basándose en una lectura conjunta del presupuesto que subsume la nota de urgencia dentro del carácter extraordinario de la necesidad, carácter que sencillamente se afirma o asume en relación con el contexto económico, pero que no se explica (STC 199/2015, de 24 de setiembre, FF. JJ. 6, 7 y 8)<sup>32</sup>. Así, la mención de esta situación económica estructural de signo positivo<sup>33</sup> se revela como la única y ritualista justificación del presupuesto habilitante del decreto-ley ómnibus y, en palabras del voto particular de la sentencia, «las variopintas razones esgrimidas para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante [...] en buena parte resultan retóricas, hueras, discutibles o, más sencillamente, inexistentes»<sup>34</sup>.

En definitiva, el Tribunal Constitucional parece haber evadido incluso la más laxa de sus jurisprudencias en relación con las situaciones económicas problemáticas para aceptar, *de facto*, el empleo de las fórmulas vacías y rituales que, *de iure*, rechaza como justificaciones válidas del presupuesto habilitante y, con ello, ha permitido y propiciado el abuso ejecutivo que ha convertido al

---

<sup>32</sup> Las únicas medidas que se declararon inconstitucionales son las consideradas arbitrarias por falta absoluta de justificación (el art. 116 y las disposiciones adicionales 20.<sup>a</sup> a 24.<sup>a</sup>).

<sup>33</sup> Véase la intervención de la vicepresidenta en el debate de convalidación, quien afirma que las medidas del decreto-ley se enmarcan en el seno de las políticas económicas que han invertido la evolución negativa de la crisis, corrigiendo «los problemas que tradicionalmente ha tenido la economía española», Cortes Generales. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, X legislatura, año 2014, n.º 212, sesión plenaria (extraordinaria) n.º 199, del 10 de julio de 2014, p. 6.

<sup>34</sup> Para un examen doctrinal en profundidad del voto particular, véase Aragón Reyes (2016: 108-114).

decreto-ley no solo en la norma con rango de ley preeminente, sino también en un cajón de sastre en el que cualquier situación económica particular satisface los requisitos del art. 86 CE.

El Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, representa la máxima expresión de esta práctica ya que la única manera de aglutinar tan variopinto y elevado número de medidas bajo un mismo presupuesto habilitante es mantener el supuesto de hecho tan abierto, genérico y abstracto como sea posible, y es precisamente esta abstracción la que impedirá que el Tribunal Constitucional halle conexión de sentido individualizada alguna. Sin alcanzar la envergadura del Real Decreto-Ley 8/2014, muchos otros decretos-leyes constan de este carácter heterogéneo<sup>35</sup>. Entre ellos, merecen una mención especial los decretos-leyes ómnibus que se usan como herramienta de transposición de urgencia de directivas europeas, como, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 7/2021, de 27 de abril, o el reciente Real Decreto-Ley 24/2021, de 2 de noviembre.

El carácter heterogéneo de estas normas queda confirmado no solo por la variedad de directivas europeas que se transponen en cada uno de ellos, sino también porque el Gobierno les atribuye ese carácter explícitamente<sup>36</sup>. La exposición de motivos de ambas normas establece que «[l]a transposición en plazo de directivas de la Unión Europea constituye en la actualidad uno de los objetivos prioritarios establecidos por el Consejo Europeo», dado que la Comisión Europea puede pedir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la imposición de importantes sanciones económicas en el caso de incumplimiento (art. 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —TFUE—)<sup>37</sup>. Así, la obligación de transponer en plazo las directivas, junto con una explicación de los motivos que han ocasionado su retraso<sup>38</sup>, constituye la necesidad urgente y extraordinaria que a juicio del Gobierno habilita el uso del decreto-ley.

<sup>35</sup> Véanse, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, y el Real Decreto-Ley 11/2015, de 2 de octubre, o, recientemente, los Reales Decretos-Leyes 8/2020, de 17 de marzo, y 15/2020, de 21 de abril.

<sup>36</sup> Por ejemplo, el Gobierno presentó el Real Decreto-Ley 24/2021, de 2 de noviembre, como «Real Decreto-Ley Ómnibus de Transposición de Directivas Europeas», como puede comprobarse en la web oficial del Gobierno de España (visitada por última vez el 12-4-2022): <https://tinyurl.com/3wruewn>.

<sup>37</sup> Esta justificación viene siendo habitual en los decretos-leyes que transponen directivas comunitarias desde la aprobación del Tratado de Lisboa, como, por ejemplo, en el Real Decreto-Ley 8/2012, de 16 de marzo. Véase también, en términos similares, el reciente Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo.

<sup>38</sup> En los dos decretos-leyes mencionados aquí, «la repetición de elecciones generales en 2019, con la consiguiente disolución de las Cortes generales y la existencia de un

*A priori*, parece que esta clase de decreto-ley ómnibus es más respetuoso con la relación de adecuación exigida por la jurisprudencia constitucional, pese a su heterogeneidad, dado que todas las medidas tienen como nexo común la necesidad de transposición que muestra una conexión de sentido con el transcurso del plazo. Sin embargo, si bien podría argumentarse que la elaboración del marco jurídico que contienen las directivas comunitarias queda fuera del alcance competencial de los Parlamentos nacionales, lo cierto es que el legislador parlamentario pierde la facultad de establecer las modificaciones jurídicas en las que la implantación de dicho marco va a resultar cuando la transposición se realiza vía decreto-ley, y el carácter heterogéneo de este imposibilita también el ejercicio de su facultad de control en el momento de la convalidación. El Tribunal Constitucional parece estar de acuerdo con este planteamiento, puesto que, en la Sentencia 1/2012, de 13 de enero (FJ 9), afirma que «el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad, por lo que constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución española como es la legislación de urgencia». Por tanto, en ausencia de justificación para no acudir al procedimiento legislativo de urgencia, también el decreto-ley ómnibus de transposición de directivas comporta la indebida sustracción de la capacidad legislativa y de control político del Parlamento.

A colación de esto, el FJ 10 de la misma Sentencia 1/2012, de 13 de enero, apunta:

[...] debemos considerar como factores relevantes para nuestro examen no sólo el elemento temporal (el patente retraso en la transposición de las directivas correspondientes) sino muy especialmente el elemento causal (la existencia de dos procedimientos de incumplimiento contra el Reino de España, cuya terminación mediante sendas sentencias que constataran el correspondiente incumplimiento se quería evitar a todo trance) así como el elemento material (la importancia [de la medida en cuestión en relación con la necesidad social a la que se responde]).

Es en la justificación de estos elementos causal y material donde las situaciones económicas problemáticas se convierten, nuevamente, en la puerta de

---

Gobierno en funciones durante un tiempo prolongado, así como la propagación de la pandemia ocasionada por el COVID-19 desde el primer trimestre de 2020».

acceso del Ejecutivo al uso arbitrario del decreto-ley como herramienta de transposición.

En cuanto al elemento causal, en repetidas ocasiones el preámbulo de la norma vincula la jurisprudencia constitucional que legitima el uso del decreto-ley como herramienta de transposición (citando la misma STC 1/2012) a la holgada lectura de las situaciones económicas problemáticas tejida por el Tribunal Constitucional<sup>39</sup>, de manera que el peligro de sanción ante la falta de transposición constituye la situación económica problemática que justificaría la concurrencia de presupuesto habilitante. En cuanto al elemento material, los intentos de justificación<sup>40</sup> también están frecuentemente relacionados con la mención de una situación económica problemática que, por difusa o abstracta que sea, supuestamente revisten la situación del carácter extraordinario requerido<sup>41</sup>.

Por ejemplo, el reciente Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo, presenta «[l]as excepcionales circunstancias sociales y económicas que ha producido la pandemia desencadenada por el virus SARS-CoV-2» como el origen de una serie de medidas destinadas a incentivar la «sostenibilidad del sector de transporte de mercancías por carretera», entre ellas, la transposición de la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020. Con independencia de la idoneidad de las medidas para responder a las necesidades identificadas, lo cierto es que no existe justificación alguna de la urgencia que impide recurrir al procedimiento legislativo, salvo la necesidad de transponer la directiva en plazo. Así, el recurso al decreto-ley descansa únicamente en el riesgo de sanción económica y en el supuesto (pero no argumentado) carácter excepcional del contexto social y económico generado por la crisis de covid-19, pese a que los problemas que la norma pretende atajar se reconocen como estructurales.

En definitiva, los decretos-leyes de transposición de directivas europeas participan del clima de tolerancia constitucional hacia el uso de las cláusulas rituales en el marco de las situaciones económicas problemáticas, y esto ha propiciado la creación de decretos-leyes ómnibus de transposición de directivas europeas, como los ya mencionados Real Decreto-Ley 7/2021, de 27 de abril, y Real Decreto-Ley 24/2021, de 2 de noviembre. Consiguientemente, tanto

---

<sup>39</sup> Véanse, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 9/2012, de 16 de marzo, o el Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.

<sup>40</sup> Es de notar, no obstante, que la motivación no siempre incluye una justificación del elemento material, centrandolo en la explicación alrededor de los elementos temporal y causal. En este sentido, véase el Real Decreto-Ley 1/2019, de 11 de enero, entre otros.

<sup>41</sup> Por ejemplo, el Real Decreto-Ley 19/2018, de 24 de noviembre, se apoya en la abstracta obligación de desarrollar «una economía moderna e integradora desde el punto de vista social».

los decretos-leyes heterogéneos de primera generación como la nueva especie dedicada a la transposición de directivas europeas han encontrado en la laxa interpretación constitucional de las situaciones económicas problemáticas el presupuesto habilitante de amplio alcance que necesitan.

Por tanto, el Ejecutivo instrumentaliza la laxitud del Tribunal Constitucional en materia de situaciones económicas problemáticas para justificar el uso del decreto-ley mediante fórmulas ritualistas y esto ha desembocado no solo en la consolidación del decreto-ley como herramienta normativa con rango de ley principal del Estado, sino también en la cada vez más habitual promulgación de decretos-leyes heterogéneos. No es de extrañar, pues, que la crisis de covid-19 y de la guerra en Ucrania hayan alimentado la heterogeneidad de los decretos-leyes y que el Tribunal Constitucional haya tenido que visitar su jurisprudencia en la materia. Ante el patente escenario de abuso, la más reciente jurisprudencia constitucional sugiere la vuelta del Tribunal Constitucional a la prudente actitud perfilada por la Sentencia 68/2007. Sin embargo, la recomposición de un perfil estrecho del presupuesto habilitante que pueda prevenir el aumento desbocado de la heterogeneidad no ha estado exenta de dificultades: el Alto Tribunal ha tenido que sortear la laxitud de su bien asentada jurisprudencia acerca de situaciones económicas complejas.

Por ejemplo, la Sentencia 110/2021, de 13 de mayo, declara la nulidad de la disposición final segunda del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, que modificaba la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (en adelante, CDGAI), como parte de las medidas urgentes y extraordinarias que el decreto-ley establece para hacer frente al impacto económica y social de la covid-19. Tras reconocer la razonabilidad del recurso al decreto-ley ante la concurrencia de la crisis económica y social derivada de la pandemia<sup>42</sup>, el Tribunal no haya conexión de sentido individualizada entre la reforma de la CDGAI y las necesidades urgentes y extraordinarias nacidas de dicha crisis<sup>43</sup>.

Al efecto de alcanzar esta conclusión, esta sentencia incorpora un novedoso matiz en la jurisprudencia relativa a la aceptación de la heterogeneidad del decreto-ley. El Tribunal reconoce que la Sentencia 199/2015 secunda la posibilidad constitucional de dictar, ante coyunturas económicas problemáticas, decretos-leyes transversales en los que sus disposiciones no cuenten con «otro nexo común que la genérica o global circunstancia de crisis o emergencia»<sup>44</sup>. Sin embargo, lejos de aceptar la situación de crisis como justificación

<sup>42</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 5.a).

<sup>43</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 7).

<sup>44</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 8).

automática tanto de una necesidad urgente y extraordinaria como de su relación de adecuación con las medidas, parece que el Tribunal considera que la concurrencia de una situación económica compleja tan solo habilita la nota de heterogeneidad en el decreto-ley<sup>45</sup>. Por lo tanto, mientras que la anterior construcción jurisprudencial de las situaciones económicas complejas posibilitó el abuso cuantitativo y cualitativo del decreto-ley por parte del Ejecutivo, la Sentencia 110/2021 las ha convertido en el dique de contención de la heterogeneidad: el decreto-ley solo puede estar motivado por una «yuxtaposición o agregación de una diversidad de causas de extraordinaria y urgente necesidad heterogéneas» si todas ellas se justifican con suficiente claridad como derivadas de una «coyuntura genérica de crisis»<sup>46</sup>.

Esta consideración es la que permite al Tribunal Constitucional recuperar la exigencia de una expresa y razonada justificación del presupuesto habilitante, que no se «satisface con la mera apelación a fórmulas genéricas, estereotipadas o rituales»<sup>47</sup>, sin enmendar ni contravenir el amplio significado que la jurisprudencia precedente ha otorgado a las situaciones económicas complejas: además de probar la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente y de la consabida conexión de sentido, la motivación de un decreto-ley heterogéneo también debe probar la conexión de sus medidas con el nexo común que justifica la norma como razonable. Bajo esta premisa, el examen del nexo común permite revertir la amplitud con la que se observaba el presupuesto habilitante en los anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia.

Así, el análisis pormenorizado de la motivación de la disposición impugnada en esta sentencia contrasta con la liviandad con la que la Sentencia 199/2015 validaba, por ejemplo, la sucinta mención de la recuperación económica como justificación suficiente de la «necesidad de dar respuesta inmediata a una situación de naturaleza excepcional, esto es un cambio de suma importancia en materia de gestión de derechos mineros, y en otros ámbitos a los que

---

<sup>45</sup> Véase, en el mismo fundamento jurídico: «La integración en un mismo decreto-ley de preceptos que se vinculen a diferentes causas de extraordinaria y urgente necesidad solo es admisible, de principio, en los así llamados decretos-leyes transversales, dictados ante coyunturas de crisis económica o en los que se contenga, de otro modo, una política social o económica de urgencia, pues en tales supuestos la posible interdependencia de unas u otras medidas de emergencia sobre los varios sectores objeto de regulación puede requerir, o justificar cuando menos, una deliberación de conjunto por la Cámara y, sobre todo, su pronunciamiento al respecto en unidad de acto».

<sup>46</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 8).

<sup>47</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 6).

afecta la modificación en relación con el sistema de referencia geodésica»<sup>48</sup>. Por el contrario, la Sentencia 110/2021 rechaza los razonamientos (mucho más detallados) del Gobierno respecto a la urgente y extraordinaria necesidad de reformar la CDGAI en el marco de la crisis de covid-19. En primer lugar, la Sentencia considera que la falta de conexión con el marco general de crisis económica queda revelada ante el hecho de que la medida impugnada es la única con carácter permanente y el hecho de que la reordenación de la CDGAI se estipulara, con antelación al inicio de la pandemia, en el Real Decreto-Ley 8/2020, de 25 de febrero.

Sin embargo, lo más interesante de este pronunciamiento en relación con el acervo jurisprudencial previo en materia de heterogeneidad en situaciones económicas complejas es que, al contrario de lo sucedido en la Sentencia 199/2015, la excepcionalidad del marco económico no consigue subsanar los déficits argumentativos en relación con el presupuesto habilitante. Así, la sentencia considera que «las vagas referencias [a las] hipotéticas exigencias de “sigilo”, “reserva” o “secreto” que podrían llegar a imponerse en la cooperación [internacional] de las autoridades españolas [...] para hacer frente a la pandemia» demuestran la existencia de una necesidad, pero no la concurrencia del carácter urgente ni extraordinario<sup>49</sup>, por lo que no puede observarse una conexión con el marco económico que, de manera abstracta, sí reúne las notas de urgente y extraordinario.

Consecuentemente, si bien la incondicional aceptación de los decretos-leyes heterogéneos en la Sentencia 199/2015 supone la culminación de la laxitud jurisprudencial en la definición conjunta de los elementos del presupuesto habilitante, el presente pronunciamiento reivindica la entidad de sus componentes al abandonar la idea de que la excepcionalidad de una situación económica compleja pueda justificarlos automáticamente. Así, esta sentencia recupera el tono cauteloso de la Sentencia 68/2007, a la que cita para recordar que el simple interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de una norma no satisface los requisitos de la cláusula habilitante<sup>50</sup> y que la «argumentación tautológica» del Gobierno no expone imprevisibilidad o circunstancia difícil de prever alguna<sup>51</sup>. Consiguientemente, mientras que la Sentencia 199/2015 afirmaba que la valoración del presupuesto habilitante puede ser independiente de su imprevisibilidad, la Sentencia 110/2021 señala esta circunstancia como inexcusable y su reivindicación de la entidad del presu-

<sup>48</sup> STC 199/2015, de 24 de septiembre (FJ 8).

<sup>49</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 7).

<sup>50</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 9.a).

<sup>51</sup> STC 110/2021, de 13 de mayo (FJ 9, a y b).

puesto habilitante se articula alrededor del concepto de urgencia. No es casualidad que, en esta última fluctuación del Tribunal Constitucional entre su línea jurisprudencial laxa o estricta, la lectura conjunta o individualizada de la cláusula y la urgencia o la extraordinariedad como elemento central del presupuesto habilitante, la sentencia se decante por reivindicar la entidad de la urgencia, puesto que precisamente es este el elemento más ninguneado en la laxa interpretación de conjunto de la Sentencia 199/2015.

La Sentencia 111/2021, de 13 de mayo de 2021, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad 2295-2020 interpuesto contra las disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera del Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, presenta el mismo enfoque respecto a la valoración del presupuesto habilitante en el caso de decretos-leyes heterogéneos dictados al amparo de una situación económica compleja: se decreta la nulidad de las disposiciones impugnadas por falta de nexo razonado y razonable con el marco económico derivado de la covid-19 que justifica el recurso al decreto-ley.

La sentencia alcanza esta conclusión tras examinar detalladamente la motivación del decreto-ley y establece que, si bien dichas explicaciones identifican necesidades que se corresponden con objetivos legítimos del Gobierno, no se ha justificado la extraordinaria urgencia y, por tanto, «cómo podría haberse [perjudicado dichos objetivos] de haberse contenido en un proyecto de ley sometido a la correspondiente tramitación parlamentaria»<sup>52</sup>. De esta manera, el Tribunal se muestra consistente en su negativa a estimar la simple mención del carácter excepcional del marco económico como prueba de la concurrencia del presupuesto habilitante respecto a todas las medidas incluidas en el decreto-ley, y se mantiene firme en su intención de recuperar la entidad de los componentes de esta cláusula (con especial énfasis en la urgencia) a través del examen del nexo común de las disposiciones heterogéneas. Lo contrario «supondría, como [se dijo] en la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, que se podría excluir del procedimiento legislativo ordinario toda decisión que comportara un beneficio para sus destinatarios, lo que no se corresponde con nuestro modelo constitucional» (STC 111/2021, de 13 de mayo de 2021, FJ 7).

En definitiva, en sus últimos pronunciamientos en la materia, el Tribunal Constitucional se ha esforzado en revertir el escenario de abuso detectado, consciente de la erosión que provoca en nuestro modelo constitucional. Aunque la meritoria estrategia del Alto Tribunal para reforzar la carga argumental del Gobierno puede atajar el exceso de heterogeneidad en los decretos-leyes, no tendrá, necesariamente, el mismo efecto constrictivo en la sobreexplotación de esta figura al amparo de una crisis económica, en tanto que no revisa el amplio

---

<sup>52</sup> STC 111/2021, de 13 de mayo (FJ 7).

perímetro dibujado por sentencias como la 31/2011 o la 182/2013 de las situaciones económicas complejas, y que desvirtúan el cometido de la Sentencia 68/2007.

Parece lógico que el Tribunal Constitucional no haya tenido ocasión de abordar dicha cuestión, puesto que el actual marco de inestabilidad económica derivado de la pandemia de covid-19 y del conflicto ucraniano puede entenderse como un contexto económico coyuntural que se corresponde con el concepto jurisprudencial más estrecho de situación económica singular. Por tanto, habrá que esperar para ver si, llegado el momento, el Tribunal Constitucional recupera el perfil estrecho de la Sentencia 68/2007 o si, por el contrario, permitirá que la sombra de la actual crisis económica sea tan alargada en la producción normativa de las siguientes legislaturas como lo fue la de la crisis de 2008 sobre los decretos-leyes que se aprobaron en las que nos preceden.

Es apropiado decir, sin embargo, que las sentencias 110/2021 y 111/2021 ofrecen una perspectiva halagüeña: la firmeza con la que el Tribunal ha reclamado una motivación más clara de la relación con el nexo común en los decretos-leyes heterogéneos (corrigiendo la tendencia de la Sentencia 199/2015) podría trasladarse a la exigencia de la motivación expresa del presupuesto habilitante y la conexión de sentido en aquellos decretos-leyes que, sin ser transversales, se dicten a razón de una crisis económica. Así, la reivindicación de esta carga argumental respecto del carácter coyuntural de una situación económica compleja, o de la circunstancia adicional que añade la urgencia y la extraordinariedad a una situación estructural, permitiría el retorno definitivo al contorno de la Sentencia 68/2007 y la reversión de la relajación instaurada por la jurisprudencia posterior.

#### IV. CONCLUSIÓN

Este artículo concluye que la instrumentalización de las situaciones económicas problemáticas para el empleo de fórmulas ritualistas como presupuesto habilitante genérico ha permitido no solo la conversión del decreto-ley en la principal herramienta normativa con rango de ley del Estado, sino también que la heterogeneidad sea una característica cada vez más frecuente en esta sobreexplotada figura. Ambos rasgos son fruto del escenario de abuso en el que la práctica gubernamental y la jurisprudencial constitucional han ampliado los horizontes temporal y material del decreto-ley, según los análisis cuantitativo y cualitativo de este artículo.

Esta práctica ejecutiva respecto al decreto-ley (con la aquiescencia del Tribunal Constitucional) supone no solo una clara erosión de las funciones

legislativas del Parlamento en tanto que el número de decretos-leyes supera la producción de leyes parlamentarias, sino también de sus funciones de control sobre el Ejecutivo, debido al incremento de materias reguladas en cada decreto-ley que ha conducido a la normalización de los decretos-leyes heterogéneos.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional podría estar corrigiendo su lenidad en la evaluación del presupuesto habilitante en relación con las situaciones económicas complejas y, en sus últimos pronunciamientos, ha reforzado los límites de la heterogeneidad en los decretos-leyes aprobados en contextos de crisis. Aunque el Alto Tribunal se ha mostrado firme en la reprobación de esta vertiente del abuso ejecutivo, ni el amplio perfil alcanzado por las situaciones económicas complejas ni su justificación en los casos carentes de heterogeneidad han sido abordados todavía de manera directa. En definitiva, aunque el Tribunal Constitucional se esfuerza en contener la heterogeneidad que embarra el régimen de los decretos-leyes y mancha nuestro modelo constitucional, solo el tiempo (y su futura jurisprudencia) dirá si podrá barrer todo el polvo de su laxitud alrededor de las situaciones económicas complejas para evitar que el lodo del abuso tinte la presente crisis económica (como lo hizo en ocasiones anteriores).

## Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley; Una propuesta de reinterpretación constitucional*. Madrid: Iustel.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985). Teoría y práctica del Decreto-Ley en el Ordenamiento Español. *Revista de Administración Pública*, 106, 97-107.
- Carmona Contreras, A. M. (1997). *La configuración constitucional del Decreto-Ley*. Madrid: Estudios Constitucionales.
- Carrillo López, M. (1987). El decreto-ley: excepcionalidad o habitualidad. *Revista de las Cortes Generales*, 11, 47-80. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1987/11/177>.
- De la Iglesia Chamarro, A. (2013). Crisis económica y expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular, los decretos-leyes nacionales y autonómicos. *Estudios de Deusto*, 61 (2), 69-80.
- De Otto y Pardo, I. (1987). *Derecho Constitucional: sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.
- Díaz de Mera Rodríguez, A. (2011). Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 24, 137-178.
- García de Enterría, E. (2006). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- Garrorena Morales, A. (2013). *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: Estudios Constitucionales.
- González de Zarate Lorente, R. (2011). Consideraciones acerca de los Decretos-Leyes en el ámbito autonómico. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 25, 45-94.

- Herraiz Serrano, O. (2011). Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas Comunidades. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 25, 105-161.
- Jiménez Campo, J. (1982). Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-ley. *Revista de Derecho Político*, 15, 35-55. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.15.1982.8180>.
- López Guerra, L. (1980). Las dimensiones del Estado Social de Derecho. *Sistema*, 38-39, 171-191.
- Martín Rebollo, L. (2015). Uso y abuso del Decreto-ley (un análisis empírico). *Revista Española de Derecho Administrativo*, 174, 23-92.
- Muñoz Machado, S. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid: Iustel.
- Salas, J. (1979). *Los Decretos-Leyes en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Civitas.
- (1991). Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional. En *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 267-326). Madrid: Civitas.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santolaya Machetti, P. (1988). *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*. Madrid: Tecnos.
- Tardío Pato, J. A. (2013). La introducción de Decretos-Leyes autonómicos en España. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 160, 319-362.