



FACULTAD DE DERECHO

**UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LA PREEMINENCIA DEL PODER EJECUTIVO
FRENTE AL LEGISLATIVO EN ESPAÑA**

Autor: Isabel de Perier Mallo

5º E3

Derecho Constitucional

Tutor: Naiara Arriola Echaniz

Madrid

Marzo de 2026

RESUMEN

Este trabajo busca analizar de forma crítica la creciente preeminencia del poder ejecutivo frente al legislativo en España, centrando el análisis en el uso del decreto-ley como instrumento normativo. A pesar de que el artículo 86 de la Constitución Española establece que el decreto-ley es una herramienta excepcional que solo puede utilizarse en situaciones de “extraordinaria y urgente necesidad”, su uso ha ido incrementando y se trata de una forma de legislar común en España.

En primer lugar, el trabajo examina el marco constitucional del decreto-ley y los límites que establece la Constitución a su uso, y, en segundo lugar, se estudia los controles existentes sobre el decreto-ley, distinguiendo entre el control político ejercido por el Congreso de los Diputados y el control jurisdiccional desarrollado por el Tribunal Constitucional.

Posteriormente, el trabajo examina la práctica reciente del decreto-ley en España, poniendo de manifiesto fenómenos como el incremento de su utilización, el deterioro de la calidad legislativa y la proliferación de decretos-leyes de carácter “ómnibus”.

Finalmente, el estudio propone posibles reformas destinadas a reforzar el control parlamentario y a reinterpretar de forma más estricta el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, con el objetivo de preservar el equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo dentro del marco constitucional.

PALABRAS CLAVE

Decreto-ley, abuso, modelo italiano, extraordinaria y urgente necesidad, control político, control constitucional, Tribunal Constitucional, separación de poderes, calidad legislativa, reforma, soluciones.

TABLA DE CONTENIDOS

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL DECRETO-LEY	7
2.1 Naturaleza y finalidad del Decreto-ley	7
2.2. El presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad”	11
2.3. La conexión de sentido	15
2.4. Materias excluidas constitucionalmente	16
3. TAXONOMÍA DE CONTROLES DEL DECRETO-LEY	19
3.1. Control político.....	19
3.2. Control jurisdiccional	25
4. LA PRÁCTICA DEL DECRETO-LEY EN ESPAÑA	27
4.1 Deterioro de la calidad legislativa y aumento del decreto-ley	27
4.2. Los decretos-leyes ómnibus	31
5. PROPUESTAS DE REFORMA Y ALTERNATIVAS	35
5.1 La interpretación de la “extraordinaria y urgente necesidad”	35
5.2 Reforzar control parlamentario	36
5.3 Un procedimiento legislativo más eficaz.....	39
5.4 Concienciación ciudadana	41
6. CONCLUSIONES.....	42
7. DECLARACIÓN DE USO DE HERRAMIENTAS DE IAG	47
8. BIBLIOGRAFIA.....	48

LISTADO DE ABREVIATURAS

BOCG – Boletín Oficial de las Cortes Generales

BOE – Boletín Oficial del Estado

CCAA – Comunidades Autónomas

CE – Constitución Española

FJ – Fundamento jurídico

RCD – Reglamento del Congreso de los Diputados

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional

TC – Tribunal Constitucional

TS – Tribunal Supremo

1. INTRODUCCIÓN

Este Trabajo de Fim de Grado se titula “Una revisión crítica de la preeminencia del poder Ejecutivo frente al Legislativo en España”, y, por razones metodológicas y especialmente dada la extensión del trabajo, se ha optado por centrar el análisis en el decreto-ley como ejemplo paradigmático. A través del estudio de esta figura, se pretende mostrar cómo el uso creciente y abusivo de esta herramienta ha reforzado el poder del Ejecutivo en detrimento del Legislativo, afectando al equilibrio de nuestro sistema constitucional.

El decreto-ley, previsto en el artículo 86 de la Constitución Española, es un instrumento normativo excepcional que permite al Gobierno dictar normas con rango de ley en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata de un mecanismo de reacción rápida ante situaciones críticas y se concibe como una excepción al procedimiento legislativo ordinario. No obstante, la situación política y normativa de las últimas décadas revela una transformación de esta figura cada vez más alarmante: este recurso que debería ser extraordinario parece haberse convertido en uno de los instrumentos legislativos habituales del Ejecutivo. Estudios recientes, como el informe publicado por Hay Derecho¹ sobre la salud democrática en España, ponen de manifiesto que el 27 % de las normas aprobadas en 2022 y el 32 % en 2023 fueron decretos-leyes, datos que muestran una práctica legislativa que se aleja de la razón de ser de este instrumento y que justifican la preocupación doctrinal acerca del abuso de esta figura. En efecto, autores como Santamaría Pastor² han llegado a calificar este fenómeno como un síntoma de “crisis de la ley”, dado que atenta contra la seguridad jurídica y contra la separación de poderes.

Esta tendencia expansiva del decreto-ley tiene lugar en un contexto constitucional en el que las Cortes Generales tienen la potestad legislativa ordinaria (art. 66 CE) y el Gobierno ostenta la dirección política y la iniciativa normativa (art 97 CE). La utilización del decreto-ley en situaciones donde no existe una urgencia verdadera pervierte esta distribución de funciones y desplaza la función legislativa hacia el Ejecutivo. Tal como señala Martín Núñez³, el protagonismo que los Gobiernos estatal y autonómicos han

¹ Hay Derecho. (2024). *Informe del Estado de Derecho 2024*.

² Santamaría Pastor, J. A. Una llamada de emergencia sobre la crisis de la ley. *Revista de Administración Pública*, n.º 224, 2024, pp. 13-31.

³ Martín Núñez, E. Algunas consecuencias del uso abusivo del decreto ley por parte de los Ejecutivos estatal y autonómicos, *Derecho Privado y Constitución*, n.º 45, 2024, p. 1.

adquirido en la producción normativa mediante decretos-leyes ha alterado el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza a un Estado constitucional.

El objetivo general de este trabajo consiste en examinar el uso, la evolución y el control del decreto-ley en España, y así determinar si verdaderamente existe un abuso y, en su caso, examinar las causas y proponer soluciones que puedan servir para luchar contra la proliferación injustificada de los decretos-leyes.

Desde un punto de vista metodológico, el trabajo adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis sistemático de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. El estudio se ha centrado en las resoluciones del Tribunal Constitucional que delimitan los presupuestos habilitantes, las materias vedadas y los criterios de control político y jurisdiccional, utilizando como fuentes principales las sentencias más representativas. Asimismo, la investigación se basa en un análisis doctrinal basado en monografías, artículos y libros relevantes. La combinación de estas perspectivas permite analizar de forma rigurosa las consecuencias del creciente protagonismo del decreto-ley, valorar la respuesta de los órganos de control y plantear posibles reformas dirigidas a garantizar el equilibrio constitucional.

Finalmente, se ha seguido una línea argumental que estructura el trabajo en torno a cinco grandes ejes. En primer lugar, se analiza el marco constitucional de esta figura normativa y se alude, cuando resulta pertinente, a la experiencia italiana como elemento de contraste que permite comprender mejor determinadas dinámicas propias del caso español. Se ha elegido Italia dado que la regulación del decreto-ley español se inspira en el modelo italiano y, por tanto, existen problemas similares en ambos países. A continuación, se examinan los requisitos materiales y formales exigidos para la aprobación de un Decreto-ley, con especial atención al presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad”, a la conexión de sentido entre la medida y la situación que la justifica, así como a los límites de su utilización en determinadas materias. El tercer eje se centra en el estudio del control del Decreto-ley, tanto en su dimensión política -la responsabilidad del Congreso de los Diputados- como en su dimensión jurisdiccional -que corresponde al Tribunal Constitucional-, evaluando la efectividad de ambos mecanismos. Posteriormente, se aborda la práctica legislativa reciente en relación con los Decretos-leyes, mostrando su creciente proliferación y la aparición de figuras como los Decretos-leyes “ómnibus”, y diversos ejemplos en los que se ha producido un uso desviado o abusivo de esta herramienta. Finalmente, el trabajo termina con una serie de propuestas

de reforma que buscan reforzar los controles que ya existen o incluso crear nuevos, y así proteger el carácter excepcional del Decreto-ley.

En resumen, el TFG parte de la hipótesis de que el uso del Decreto-ley como instrumento político está produciendo un abuso de esta figura y por ende está debilitando principios estructurales como la división de poderes y la primacía de la ley. A través del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal, se concluye que resulta necesario replantear los mecanismos de control y limitar la discrecionalidad del Ejecutivo para evitar la consolidación de un modelo normativo dominado por urgencias legislativas artificiales.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL DECRETO-LEY

2.1 Naturaleza y finalidad del Decreto-ley

La Constitución Española consagra el principio de la soberanía parlamentaria en materia legislativa. El art. 66 CE establece que:

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

El art. 86 CE regula expresamente el decreto-ley, y establece que:

- “1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

Este artículo consagra las notas esenciales del decreto-ley.

La finalidad del decreto-ley es dar respuesta *inmediata* a situaciones extraordinarias e imprevistas. Además, el artículo 86 CE fija límites *formales* a su uso: únicamente puede dictarlos el Gobierno y siempre con carácter provisional, pues adquieren vigencia inmediata pero sólo durante treinta días a la espera de ser convalidados o derogados. También señala límites *materiales* estrictos: el decreto-ley no puede incidir en materias constitucionalmente reservadas a la ley ordinaria o al funcionamiento básico del Estado (por ejemplo, derechos fundamentales de la sección primera del Título I, estructura de las instituciones básicas del Estado, régimen autonómico o normativa electoral).

En cuanto a su naturaleza jurídica, el decreto-ley es un híbrido: dictado por el Gobierno, tiene fuerza de ley y entra en vigor de inmediato. Como subraya Arana García, su denominación refleja esta dualidad: es “decreto” (norma dictada por el Poder Ejecutivo) y al mismo tiempo “ley” (norma de máximo rango) ⁴. Esta doble condición implica que los decretos-leyes son singulares, excepcionales y provisionales. Así lo afirma también Aragón Reyes, estableciendo que comparten rango normativo con las leyes parlamentarias, pero no tienen la misma “naturaleza jurídica” ⁵.

Tras su aprobación por el Gobierno, el decreto-ley entra en vigor de inmediato por su sola promulgación, lo que permite dar respuesta ágil a la urgencia. No obstante, en el plazo de 30 días el Congreso debe decidir si lo convalida o lo deroga. Si se convalida, el decreto sigue produciendo efectos y puede integrarse en el proceso legislativo ordinario convirtiéndose en ley. Si no se convalida, cesa su vigencia desde entonces. Por lo tanto, existen tres formas de actuar: rechazar la decisión del gobierno, aceptarla completamente o aceptarla y tramitarla urgentemente como proyecto de ley.

Como se aprecia en el art. 66 CE, en nuestro sistema, corresponde esencialmente al Congreso de los Diputados y al Senado dictar las normas con rango de ley. No obstante, el bicameralismo español está desequilibrado a favor del Congreso de los Diputados: es precisamente esta Cámara la única facultada para convalidar o derogar los decretos-leyes

⁴ Arana García, E., Uso y abuso del Decreto-Ley, *Revista de Administración Pública*, n.º 191, 2015, p. 3.

⁵ Aragón Reyes, M., *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, 2016, p. 45.

(o, en su caso, decidir tramitarlos como proyecto de ley). Según Ignacio de Otto⁶, el procedimiento del decreto-ley no solo supone una habilitación legislativa extraordinaria al Gobierno, sino que introduce un reparto atípico de la función legislativa. En este caso, no son las Cortes Generales quienes intervienen en su conjunto, sino únicamente el Congreso de los Diputados, que queda encargado en solitario de validar una norma con rango de ley.

La diferencia esencial con la ley ordinaria está en la provisionalidad y el procedimiento abreviado. Mientras la tramitación de una ley ordinaria admite enmiendas y debates parlamentarios, el decreto-ley solo permite un debate de totalidad en el Congreso, sin que pueda modificarse el texto original. Es decir, el Congreso solo puede votar sí o no al decreto en bloque; no puede introducir enmiendas en la fase de convalidación. Si se quiere incorporar cambios, debe convertirse en proyecto de ley y tramitarse por urgencia. Hasta su convalidación final, el decreto se considera normativamente vigente, pero siempre atado a esos requisitos de urgencia.

Esta comparación nos lleva a aclarar que la legitimidad de las leyes emana no sólo de la mayoría parlamentaria sino, en gran parte, del debate público plural que conllevan. Es por esto por lo que resulta tan insólita la figura del decreto-ley: su uso quebranta este debate. Como advierte Santamaría, la proliferación de decretos-ley suele obedecer a la voluntad del Gobierno de eludir el escrutinio parlamentario, reduciendo al mínimo el tiempo de que disponen los grupos de la oposición para examinar las normas y exponer argumentos en los medios de comunicación. En tal sentido, cuando el Ejecutivo recurre abusivamente al decreto-ley, impone sus decisiones “como hechos consumados”, evitando el diálogo y la negociación propios de la tramitación ordinaria⁷. Esta dinámica, además de debilitar el papel del Parlamento, va en contra de la idea constitucional de que una ley auténtica debe surgir del consenso plural en las Cortes.

El sistema español de decretos-ley se inspiró deliberadamente en el modelo italiano. Como señala Arana García, la Constitución española (art. 86 CE) adopta “el modelo italiano” de permitir al Gobierno normas con rango de ley en supuestos de urgencia⁸. En efecto, la Constitución italiana establece en sus arts. 76 y 77 un régimen análogo⁹. Las

⁶ De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, 1987, p. 205.

⁷ Santamaría Pastor, J. A., *Una llamada de emergencia...*, *op. cit.*, p. 13.

⁸ Arana García, E., *op. cit.*, p. 3.

⁹ Constitución Italiana de 1947. Art. 76: “No se podrá delegar en el Gobierno el ejercicio de la función legislativa, a menos que se especifiquen los principios y criterios directivos y únicamente por un periodo

Cámaras, incluso disueltas, se convocan en cinco días para deliberar y, si no convierten el decreto en ley dentro de sesenta días, el decreto perderá todo efecto desde el principio. Vemos que el texto italiano utiliza los mismos términos “extraordinaria e urgente necesidad” para justificar la urgencia, y que el procedimiento es muy similar: plazos breves, debate expreso en el Parlamento y carácter transitorio (pérdida de eficacia si no se convierte).

Sin embargo, existen diferencias en la práctica. En Italia se exige delegación legislativa previa (art. 76) para que el Gobierno promulgue leyes de urgencia, algo que no ocurre en España. El plazo de conversión es mayor en Italia (60 días) que en España (30 días). Además, en el modelo italiano el decreto-ley pierde eficacia desde su origen (*ex tunc*) si no es convertido, mientras que en España pierde vigencia desde ese momento (*ex nunc*) si no es convalidado. Por otro lado, tras la conversión, ambos sistemas asignan rango de ley pleno a la norma, pero mientras en España el decreto puede tramitarse como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, mientras que en Italia el decreto-legge solo puede convertirse en ley dentro de ese plazo estricto de conversión (en el que se permiten enmiendas y modificaciones), y una vez pasado ese tiempo, pierde toda vigencia.

El uso del decreto-ley en Italia ha sido objeto de críticas similares a las que se hacen en España. Como observa el portal Openpolis, el uso masivo de decretos-ley por parte del gobierno italiano actual ha llevado a propuestas de reforma que apuntan a transformar el decreto-ley en un acto prácticamente ordinario¹⁰. Por ejemplo, se ha discutido ampliar el plazo de conversión de 60 a 90 días para proteger al Parlamento, pero juristas como Vitalba Azzolini advierten que tal medida “legitimaría el abuso de los decretos ley”¹¹.

De este contraste pueden extraerse lecciones útiles para el caso español. El carácter más riguroso del sistema italiano en aspectos como la exigencia de conversión obligatoria o

de tiempo limitado y para asuntos definidos.” Art. 77: “El Gobierno no podrá dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria sin delegación expresa de las Cámaras. Cuando, en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia, el Gobierno adoptará, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley deberá presentarlas el mismo día a las Cámaras para su conversión en ley; éstas, incluso hallándose disueltas, serán convocadas a tal efecto y se reunirán en el plazo de cinco días. Los decretos perderán todo efecto desde el principio de no ser convertidos en ley en el plazo de sesenta días a partir de su publicación. Sin embargo, las Cámaras podrán regular por ley las relaciones jurídicas surgidas como consecuencia de los decretos que no hubieran sido convertidos en ley.”

¹⁰ El gobierno de Meloni ha publicado 84 decretos, la cifra más alta en las últimas cuatro legislaturas. Openpolis. Lo stato di emergenza è finito ma continuano a proliferare i decreti legge. *Openpolis.it*, 27 de marzo de 2024.

¹¹ Openpolis. L’abuso dei decreti legge e le incognite di una riforma costituzionale. *Openpolis.it*, 22 de febrero de 2024.

el efecto ex tunc en caso de no conversión demuestra que existen soluciones que refuercen el control parlamentario sin impedir la actuación urgente del Gobierno.

Una vez analizado el marco constitucional del decreto-ley tanto en España como en Italia, mencionaremos el derecho comparado cuando se estime conveniente para explicar mejor ciertos fenómenos paralelos que ocurren en España. Además, fijarse en la experiencia de países similares constituye un buen punto de partida a la hora de proponer soluciones. A continuación, estudiaremos más en profundidad los límites al decreto-ley impuestos por la Constitución.

2.2. El presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad”

El artículo 86.1 de la Constitución Española establece que la utilización del decreto-ley deberá ocurrir en una situación de “extraordinaria y urgente necesidad”. Esta cláusula, que es abierta y necesita ser interpretada, es el presupuesto habilitante que legitima al Gobierno tener una potestad excepcional. Su inclusión en la Constitución responde a la voluntad del constituyente de ofrecer al Ejecutivo un instrumento normativo ágil para afrontar situaciones que requieran una respuesta inmediata. De ahí que el decreto-ley sea una posibilidad que se “configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes”¹².

La redacción del precepto no define de manera cerrada qué debe entenderse por extraordinaria y urgente necesidad, lo que ha conferido a la jurisprudencia constitucional un papel esencial en su interpretación. Desde sus primeras resoluciones, el Tribunal Constitucional no exige una situación de peligro extremo para el orden constitucional, sino una necesidad relativa, vinculada a objetivos de gobierno, al que se permite un margen de apreciación política. El Tribunal, por tanto, entiende el decreto-ley como un “instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual”¹³. Esta interpretación amplia se justifica, según el propio Tribunal, porque el ordenamiento español distingue entre los supuestos de crisis constitucional (regulados en el artículo 116 CE) y los de urgencia legislativa, de manera que el decreto-ley opera en un plano inferior¹⁴.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5.

¹⁴ Ibid.

La interpretación del Tribunal Constitucional ha pasado por diversas fases. Al principio, en sentencias como RUMASA I (STC 29/1982) y RUMASA II (STC 111/1983), el Tribunal adoptó una postura flexible y que priorizaba la apreciación política del Gobierno. En estas resoluciones se argumentó que la extraordinaria y urgente necesidad no puede reducirse a un concepto puramente jurídico, sino que debe tenerse en cuenta la acción política y las circunstancias concretas que justifican la adopción de una medida normativa inmediata¹⁵. Este planteamiento da rienda suelta a una amplia discrecionalidad gubernamental, en la que el control judicial se limita a verificar la existencia de una motivación suficiente y la ausencia de arbitrariedad manifiesta. Por tanto, se establece que la valoración de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad pertenece al ámbito de la responsabilidad política, aunque su ejercicio no es ajeno al control jurídico. En la opinión de Sánchez de Vega García, “admitir que el Gobierno tiene un margen de apreciación discrecional de la cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” no significa sino constatar la importancia de las mayorías políticas en el proceso político democrático del actual Estado constitucional”¹⁶.

No obstante, la gran mayoría de la doctrina ha sido muy crítica de esta interpretación inicial y denuncia que el Tribunal Constitucional, al no ejercer un control material riguroso en estos primeros años, abrió la puerta a una expansión del instrumento más allá de lo que estaba previsto en la Constitución. Según Aragón, esto provocó que la “extraordinaria y urgente necesidad” no sean un “verdadero concepto jurídico indeterminado, sino un apoderamiento a los órganos políticos para actuar con discrecionalidad”¹⁷. Arana es especialmente crítico con la permisibilidad del Tribunal Constitucional en el uso de este instrumento “para afrontar coyunturas económicas problemáticas”¹⁸. Un ejemplo de ello es la STC 23/1993¹⁹, en la que se recurre el Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. Santolaya Machetti también critica el recurrir constantemente a la economía, estableciendo que “las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad son una realidad permanente en materia económica, en la que, por definición, identificado el

¹⁵ Ibid. y Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5.

¹⁶ Sánchez de Vega García, A., La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” del decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 68, 2007, p. 260.

¹⁷ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 111, 2017, p. 423.

¹⁸ Arana García, E., *op. cit.*, p. 358.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 23/1993, de 21 de enero.

problema, debe ser resuelto con la mayor celeridad posible”²⁰. En efecto, menciona exposiciones de motivos que han invocado la urgencia tanto en contextos de crisis como de crecimiento, y en ocasiones incluso en escenarios de estabilidad económica. Así, se han justificado Decretos-leyes en fases de “crecimiento moderado”²¹, en circunstancias que simplemente pretendían “mejorar el funcionamiento del sistema de trabajo”²²; o incluso en situaciones claramente positivas, donde la exposición de motivos reconocía que la economía “ha sido capaz de mantener tasas de crecimiento y de creación de empleo relativamente elevadas”²³, aunque, pese a ello, se consideraba conveniente “seguir progresando en la convergencia real con los países más avanzados de Europa”²⁴.

En los últimos años, el Tribunal ha intentado reforzar la exigencia de motivación. La STC 68/2007²⁵ declaró inconstitucional el decreto-ley impugnado al considerar que el Gobierno no había acreditado de forma suficiente la concurrencia de dicho presupuesto, limitándose a utilizar fórmulas genéricas y rituales²⁶. El Tribunal subrayó que la justificación de la necesidad no puede basarse en expresiones abstractas, sino que debe explicitar las razones concretas que impiden acudir al procedimiento legislativo ordinario²⁷. Además, precisó que la valoración del presupuesto habilitante debe realizarse para cada uno de los contenidos materiales del decreto-ley, y no de manera global o en abstracto. La STC se refiere a su doctrina anterior para recordar que para valorar la concurrencia de los requisitos habilitante se tiene en cuenta la exposición de motivos de la norma, el debate parlamentario de convalidación, y el expediente de elaboración del decreto-ley²⁸.

²⁰ Santolaya Machetti, P., Veinticinco años de fuentes del derecho: el Decreto-Ley, *Revista de Derecho Político*, n.os 58-59, 2003, pp. 394-395.

²¹ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE n.º 156, de 30 de junio de 1992).

²² Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. *Boletín Oficial del Estado*, 125, de 25 de mayo de 2002.

²³ Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica (BOE n.º 100, de 26 de abril de 2003).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10.

²⁶ En este sentido, Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 142/2014, FJ 5.

²⁷ *Ibid.*, FJ 3.

²⁸ SSTC núm. 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; núm. 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; núm. 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y núm. 137/2003, de 3 de julio, FJ 3.

Esta posición se mantuvo en la STC 137/2011²⁹ pero varios autores como Lligadas González, Astarloa o Arana³⁰ lamentan que esta posición más restrictiva se fue diluyendo en decisiones posteriores³¹.

También ha dicho el Tribunal Constitucional que solo se entiende que hay “extraordinaria y urgente necesidad” cuando la situación no puede resolverse por el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia³². En efecto, declara la inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 argumentando que “nada hay que indique que la regulación introducida trate de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o constituya una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario”³³. No obstante, Astarloa denuncia que esta sentencia ha tenido muy poca repercusión en la práctica³⁴. De hecho, la STC 93/2015 establece que no se puede exigir al gobierno una “justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales”³⁵.

Del análisis conjunto de la jurisprudencia y la doctrina en este apartado se desprende que el contenido de los términos “extraordinaria”, “urgente” y “necesidad” ha ido deslizándose desde un significado originariamente político hacia un concepto progresivamente jurídico. No obstante, su aplicación ha sido irregular: periodos de rigor (como en 2007 o 2011) se alternan con etapas de laxitud (como en 2015), lo que revela la tensión entre eficacia gubernamental y control constitucional.

Salta a la vista que se han mencionado especialmente sentencias más antiguas. Esto es porque la jurisprudencia más reciente sobre el decreto-ley no hace más que repetir lo que ya dijo anteriormente, sin aportar nuevas ideas (salvo la “conexión de sentido”, de la que se hablará a continuación). Además, no existe una sentencia que recoja toda la doctrina

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 8.

³⁰ Lligadas González, G., 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*, n.º 128, 2023, p. 145; Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del decreto ley...*, 2017, p. 423; Arana García, E., *op. cit.*, p. 359.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 93/2015, de 14 de mayo.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 5.

³³ Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (BOE n.º 151, de 24 de junio de 2000).

³⁴ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del decreto ley...*, p. 423.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6.

consolidada sobre el presupuesto del hecho habilitante del decreto-ley³⁶. Como se ha observado, las sentencias se van remitiendo a otros pronunciamientos del TC según les es conveniente (especialmente a la STC 29/1982).

2.3. La conexión de sentido

Junto al presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal Constitucional ha añadido, mediante interpretación jurisprudencial, un requisito adicional que debe concurrir para que el uso del Decreto-ley sea constitucional: la denominada “conexión de sentido” entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas. Este elemento, no mencionado expresamente en el artículo 86 CE, ha sido incorporado como un criterio que permite controlar materialmente la adecuación entre la justificación del Gobierno y el contenido normativo del Decreto-ley. En otras palabras, no basta con que exista una situación objetiva de urgencia; es también necesario que las disposiciones aprobadas mediante este instrumento excepcional se encuentren directamente conectadas con esa urgencia alegada, de forma que exista una relación de causalidad o idoneidad entre ellos.

La exigencia de esta conexión fue primero formulada en la STC 29/1982. En ella, el Tribunal sostuvo que debe existir “una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan”³⁷. También excluye aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”³⁸. La STC 39/2013 en la que se recurre el Real Decreto-ley 4/2006³⁹, establece un doble criterio para analizar si hay conexión de sentido: el contenido y la estructura. De hecho, niega el argumento de los recurrentes sobre la falta de este requisito al argumentar que las medidas eran “idóneas para remediar las insuficiencias de la regulación legal en materia de operaciones de concentración en el sector energético apreciadas por el Gobierno y, por otro lado, tenían incidencia inmediata en ese ámbito”⁴⁰.

³⁶ Rebollo L.M., Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico), *Revista española de Derecho Administrativo*, 2015, n.º 174, 2015, pp. 25 y ss.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3.

³⁸ Ibid.

³⁹ Real Decreto-ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía (BOE n.º 50, de 28 de febrero de 2006).

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9.

Una sentencia más reciente en este ámbito es aquella en el que el grupo parlamentario Vox recurre el Real Decreto-ley 8/2020⁴¹. Alega Vox que no hay conexión de sentido alguna entre el COVID y la modificación que introducida en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. El Tribunal estimó el recurso, enseñando un endurecimiento de su doctrina al decir que “no existe ningún vínculo de adecuación entre el común presupuesto habilitante de la norma y esta singular regla, carente de congruencia con la situación que se trata de afrontar, con la que no guarda relación discernible, ni directa ni indirecta”⁴².

En cuanto a sentencias como la STC 61/2018 establecen que la existencia de la urgencia y la necesidad debe evaluarse en relación con cada conjunto específico de medidas, ya que solo así puede comprobarse adecuadamente si existe una conexión real entre la situación excepcional alegada y la respuesta normativa concreta adoptada. Cuando el Decreto-ley contiene medidas diversas, las circunstancias que justifican su aprobación también pueden ser distintas y deben analizarse de forma diferenciada⁴³.

En relación con esto último, la exigencia de conexión también se ha revelado esencial para el control de los denominados Decretos-leyes ómnibus, es decir, aquellos que incluyen una pluralidad de medidas heterogéneas bajo una justificación de urgencia general. La conexión de sentido se convierte así en un criterio que permite identificar ciertos tipos de abusos del Decreto-ley, y de ello hablaremos más adelante cuando abordemos la práctica del Decreto-Ley en España.

Por tanto, puede concluirse que la doctrina de la conexión de sentido representa una pieza clave en la regulación del uso del Decreto-ley. Si bien el Gobierno dispone de un margen de apreciación para identificar situaciones de urgencia, ese margen está limitado por la necesidad de que las medidas adoptadas mantengan una relación directa, coherente y proporcionada con los fines alegados.

2.4. Materias excluidas constitucionalmente

La Constitución Española, en su artículo 86.1, delimita de manera negativa los límites materiales del Decreto-ley al afirmar que este tipo de norma "no podrá afectar al

⁴¹ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE n.º 73, de 18 de marzo de 2020).

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 110/2021, de 13 de mayo, FJ 7.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/2018, de 7 de junio, FJ 6.

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". Este es un límite que no es tan común en el Derecho comparado, y el modelo italiano no lo recoge. Su inclusión es una garantía ideada por el constituyente, que, si bien otorgó al Gobierno un instrumento eficaz para afrontar situaciones excepcionales, quiso proteger ciertas materias que conforman el núcleo esencial del Estado de Derecho. En efecto, Arana García advierte que la perversión del principio de división de poderes produce efectos especialmente graves cuando afecta a materias sensibles o a derechos fundamentales, como el derecho a la tutela judicial efectiva⁴⁴.

De acuerdo con la jurisprudencia⁴⁵ y como establece Astarloa, las materias excluidas pueden dividirse en tres grupos: las reservadas a Ley orgánica, las reservadas por la Constitución a la Ley formal o actos con fuerza de ley de las Cortes Generales y las vedadas por el artículo 86⁴⁶.

En esta línea, el Tribunal Constitucional en su STC 116/1983 sostiene que el Decreto-ley no puede regular el régimen general ni alterar los elementos esenciales de los derechos del Título I, pero tampoco debe interpretarse el término “afectar” de forma tan amplia que vacíe de contenido la figura. Establece la importancia de tener en cuenta la “configuración constitucional del derecho afectado en cada caso, e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del artículo 53 de la CE”⁴⁷. Aragón Reyes argumenta que este giro semántico esconde una relajación de la exigencia constitucional, al admitir que el Decreto-ley puede intervenir en los derechos fundamentales siempre que no afecte a su contenido esencial⁴⁸. En cuanto a Astarloa, critica que no exista un criterio claro y seguro para determinar cuándo un Decreto-ley “afecta” a los derechos del Título I CE. A su juicio, el Tribunal ha oscilado entre decisiones más restrictivas y otras excesivamente

⁴⁴ Arana García, E., *op. cit.*, p. 2.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 60/1986, de 20 de mayo, en la que se afirma que corresponde “ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución (...) se deduzcan racionalmente de otros preceptos del texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea *expressis verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley”.

⁴⁶ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español, *Revista de Administración Pública*, n.º 106, 1985, p. 132.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 116/1983, de 12 de marzo, FJ 8.

⁴⁸ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del decreto ley...op. cit.*, p. 424.

permisivas, lo que afecta la seguridad jurídica. Advierte de que nociones como "contenido esencial" o distinciones entre afectación principal y accesorio resultan poco precisas y, en la práctica, dejan demasiado margen de maniobra al Gobierno para utilizar el Decreto-ley, especialmente en ámbitos como el Derecho sancionador o el tributario⁴⁹.

La STC 7/2024 resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por diputados de Vox contra el art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. A pesar de que el Tribunal no considera que la medida afecte al contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE)⁵⁰, resulta relevante mencionar el voto particular realizado por cuatro magistrados. Este argumenta que, aunque en origen era una medida temporal y vinculada al estado de alarma, ha sido prorrogada por ocho decretos-leyes sucesivos durante casi cuatro años, sin solución de continuidad. Esto convierte la medida en una afectación indefinida y no meramente "temporal" del derecho de propiedad⁵¹.

La STC 60/1986 establece que aparte de "las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea expresa verbis la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley"⁵² existen otros límites materiales. Por ejemplo, la STC 155/2005 indica en concreto las reservas de ley establecidas en la Constitución para ciertas materias. En este caso, el art. 94.1 CE exige que ciertos tratados internacionales solo pueden ser firmados si las Cortes Generales los autorizan previamente. El Tribunal aclara que el Gobierno no puede usar un Decreto-ley para saltarse esa autorización, porque este tipo de norma no es jurídicamente válida para prestar ese consentimiento⁵³. Es decir, junto a las materias expresamente vedadas, existen otras sujetas a reservas de ley que exigen una intervención parlamentaria más intensa o cualificada. Entre estas se encuentran, por ejemplo, las leyes de delegación legislativa (art. 82 CE), la autorización para referendos consultivos (art. 92 CE), la celebración de

⁴⁹ Ibid., pp. 135-136.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 7/2024, de 16 de enero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7007-2021, en relación con el art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto (BOE n.º 45, de 20 de febrero de 2024).

⁵¹ Voto particular formulado por los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera y César Tolosa Tribiño a la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 7/2024, de 16 de enero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7007-2021 (BOE n.º 45, de 20 de febrero de 2024).

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 155/2005, de 9 de junio, FJ 5.

determinados tratados internacionales (art. 93 CE), o el consentimiento para obligarse mediante convenios internacionales (art. 94.1 CE).

Astarloa ha identificado además otros ámbitos que, sin estar explícitamente excluidos por el artículo 86.1 CE, requieren formas jurídicas específicas y están, en consecuencia, sustraídos al Decreto-ley. Por ejemplo: la autorización o prórroga de los estados especiales (art. 116 CE.), la aprobación de la cuenta general del Estado (art.136 CE.), los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145 CE.) o las medidas previstas en el art. 155 CE⁵⁴.

Una sentencia reciente relevante es la STC 11/2024 que declara inconstitucional el art. 3.1 del Real Decreto-ley 3/2016 por vulnerar el art. 86.1 CE, al incidir de forma sustancial en el deber de contribuir del art. 31.1 CE. El Tribunal reitera que los decretos-leyes pueden regular prestaciones patrimoniales públicas, pero no cuando afectan a elementos esenciales del sistema tributario.⁵⁵

Respecto del régimen de las Comunidades Autónomas, Ana M. Carmona establece que existe una interpretación amplia de esta exclusión, que no se limita a la aprobación o modificación de los Estatutos, sino que abarca todo el bloque de constitucionalidad. Esto incluye, por ejemplo, las leyes de transferencia o delegación de competencias (art 150 CE) y las que desarrollan el régimen de financiación autonómica (arts. 156 y 157 CE)⁵⁶.

Finalmente, del estudio de este apartado se intuye que las materias vedadas por la constitución parecen conceptos menos ambiguos que los requisitos de “extraordinaria” y “urgente”, cuya naturaleza más relativa favorece en mayor medida el abuso de esta figura.

3. TAXONOMÍA DE CONTROLES DEL DECRETO-LEY

3.1. Control político

El control político del Decreto-ley en el ordenamiento constitucional español se configura como una manifestación del principio democrático y del papel central del Parlamento en el equilibrio de poderes. La fórmula jurídica elegida por el constituyente para realizar ese control es la convalidación parlamentaria prevista en el artículo 86.2 CE, que exige que

⁵⁴ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p. 133.

⁵⁵ Elvira Perales, A. y Espinosa Díaz, A., Sentencias del Tribunal Constitucional dictadas durante el primer cuatrimestre de 2024, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 131, 2024, pp. 213-241.

⁵⁶ Carmona Contreras, A. M., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, cit. por Matia Portilla, F. J., *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 54, 1998, p. 400.

“los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación”. En el caso en que el Congreso esté disuelto o haya expirado su mandato, de acuerdo con el art. 78.2 CE y el art. 151.5 del Reglamento del Congreso, será la Diputación Permanente la que tenga esta responsabilidad⁵⁷. De hecho, es bastante habitual que está convalide Decretos-Leyes⁵⁸.

La convalidación no transforma al Decreto-Ley en Ley, es decir, no cambia su naturaleza jurídica, sino que simplemente permite que siga vigente (STC 29/1982)⁵⁹. La cuestión de si la convalidación de los decretos-leyes debería hacerse por ley es una muy discutida por la doctrina, y resulta interesante mencionar que parece paradójico que se pueda convalidar o derogar un acto con fuerza de ley con algo que no es una ley⁶⁰. También es contradictorio el que una norma que procede del ejecutivo y es provisional pueda mantenerse de forma indefinida⁶¹ y estas críticas las abordaremos más adelante a la hora de dar soluciones.

El procedimiento parlamentario para controlar los decretos-leyes no está en la Constitución. Esta regulación se desarrolla en el Reglamento del Congreso, donde el artículo 151⁶² establece que el debate será de totalidad (es decir que la votación será en bloque, impidiendo convalidar y derogar partes concretas del decreto-ley). El procedimiento comienza con la intervención de un miembro del Gobierno que debe justificar la necesidad del decreto-ley, seguido por un debate entre los grupos parlamentarios.

⁵⁷ Reglamento del Congreso. (BOE de 24 de febrero de 1982). Art 151.5: “5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.”

⁵⁸ García-Escudero Márquez, P., Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 21, 2021, p. 100.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 29/1982, de 31 de mayo, FJ 2.

⁶⁰ Salas, J., *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, 1979, p. 92

⁶¹ Rebollo, L.M., op. cit., apartado 4.C; Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, op. cit., pp. 168 y ss.

⁶² Constitución Española. (BOE de 29 de diciembre de 1978). Art. 151.2 y 3: “2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad. 3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación”.

Naranjo de la Cruz⁶³ plantea la siguiente pregunta: ¿qué ocurre si el Congreso no se pronuncia en el plazo de 30 días? Considera, al igual que la mayoría de la doctrina⁶⁴, que este silencio debe interpretarse como una negativa implícita, lo cual invalidaría el decreto-ley. Además, establece que el Ejecutivo debe justificar la urgencia de la medida, y su compatibilidad con los límites materiales del art. 86.1 CE⁶⁵.

Al hablar del control político, resulta interesante mencionar la reiteración de Decretos-leyes no convalidados. Esta figura consiste en que el Gobierno, ante la falta de convalidación de un Decreto-ley por parte del Congreso de los Diputados, dicta uno nuevo con contenido casi idéntico, con el objetivo de mantener en vigor las medidas que ya habían sido rechazadas.

En Italia, la doctrina llama a esta práctica la “reiterazione dei decreti-legge”⁶⁶. Esta situación fue tolerada durante años hasta que la Corte Costituzionale la declaró inconstitucional en la Sentencia n.º 360/1996⁶⁷. En ella, el Tribunal subrayó que la reiteración no respeta el carácter excepcional del instrumento y permite al Gobierno eludir el control parlamentario mediante sucesivos decretos. En este sentido, Gómez Lugo menciona que, en España, en el ámbito estatal se ha consolidado una práctica inusual muy parecida. Así sucedió, por ejemplo, durante la XII legislatura con el real decreto-ley 4/2017, sustituido poco después por el real decreto-ley 8/2017, que reformulaba el texto previamente rechazado⁶⁸.

Aunque Naranjo justifica en parte la reiteración cuando persisten las circunstancias de urgencia, reconoce que esta práctica podría resultar dudosa desde el punto de vista constitucional: si el Ejecutivo reitera una norma ya prevista y conocida, difícilmente podría alegarse una situación “extraordinaria e imprevisible”⁶⁹. También está de acuerdo con Astarloa, cuando este argumenta que las “cadenas de Decretos-leyes” constituyen un “fraude constitucional”, dado que permite al Ejecutivo ignorar el pronunciamiento del

⁶³ Naranjo de la Cruz, R., La reiteración de los decretos leyes en Italia y su análisis desde el ordenamiento constitucional español, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, 2007, p. 276.

⁶⁴ Astarloa, *Teoría y práctica del decreto-ley...*, op. cit., p. 146.

⁶⁵ Naranjo de la Cruz, R., op. cit., p. 277.

⁶⁶ Idem., pp. 257–279.

⁶⁷ Corte Costituzionale, Sentenza n. 360/1996, de 17 de octubre de 1996

⁶⁸ Gómez Lugo, Y., Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 126, 2022, pp. 155–187.

⁶⁹ Ibid., p. 277.

Congreso⁷⁰. Así, el análisis comparado vuelve a ser útil para estos autores, dado que lo usan de ejemplo como advertencia y así abogar por la prohibición de esta práctica.

Además, la posibilidad de que el Decreto-ley, una vez convalidado, se tramite como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 151 del Reglamento del Congreso⁷¹) introduce una segunda fase de control parlamentario. Aunque el Decreto-ley adquiere fuerza de ley tras su convalidación, esta tramitación permite someter su contenido a debate y enmienda, reforzando así la legitimidad democrática de la norma.

Una vez expuesto cómo funciona el control político de los Decreto-Ley, analizaremos que opina la doctrina al respecto. En efecto, solo se han derogado siete desde 1996⁷², cinco de ellos con Pedro Sánchez como Presidente⁷³. Un ejemplo es el decreto-ley 9/2024⁷⁴, cuya convalidación fue rechazada por el Congreso y que tenía más de 140 páginas.

Parece muy claro que el Congreso actúa con pasividad o de forma automática. Como apunta Aragón Reyes, la mayoría parlamentaria suele respaldar al Ejecutivo en la convalidación, y las oposiciones, aunque de vez en cuando críticas, no han cuestionado sistemáticamente el uso recurrente de este instrumento ni han exigido responsabilidades políticas por su eventual uso desviado⁷⁵. Más aún, señala el autor, se ha producido una paradoja: en algunos casos son los propios grupos parlamentarios quienes piden al Gobierno que recurra al Decreto-ley, o negocian su contenido previamente a su publicación, de modo que el trámite parlamentario posterior se convierte en un mero trámite formal, carente de deliberación efectiva.

Sobre la convalidación, Contreras, así como Martín Núñez critican el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, ya que no asegura una intervención adecuada

⁷⁰ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., Teoría y práctica del decreto-ley..., *op. cit.*, p. 167.

⁷¹ Reglamento del Congreso. Art 151.4: “Convalidado un Real Decreto-ley, la Presidencia 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”.

⁷² El Congreso deroga dos decretos ley: el de revalorización de las pensiones y descuentos en el transporte y el del impuesto a las eléctricas. (2025, enero 22). *Civio*.

⁷³ Civio, *Decretos ley tras la pandemia: menos, pero con más páginas y medidas*, 26 de marzo de 2025.

⁷⁴ Congreso de los Diputados. (2025, 22 de enero). *Resolución de 22 de enero de 2025, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social. Boletín Oficial del Estado*, (20).

⁷⁵ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *op. cit.*, p. 420.

de las minorías parlamentarias⁷⁶. Además, las intervenciones parlamentarias no duran más de diez minutos⁷⁷ y esto es especialmente problemático cuando se trata de convalidar un decreto-ley ómnibus. De hecho, dice Astarloa Huarte-Mendicoa que “hablar de su convalidación parlamentaria dentro del breve plazo de treinta días, se trata de una broma demasiado pesada”⁷⁸. Sobre el art. 151.5 del Reglamento y siguiendo la línea doctrinal mayoritaria⁷⁹ sobre la legitimación de la Diputación Permanente, Contreras argumenta que supone una atribución de competencias legislativas a un órgano que no fue diseñado para ejercerlas, y que no representa a la totalidad del Congreso en pleno funcionamiento. Según ella, esta interpretación se basa en una lectura excesivamente literal del art. 78.2 CE.⁸⁰

Además, autores como Aragón Reyes han señalado que debería dejar de ser potestativa la conversión del Decreto-ley en proyecto de ley, y pasar a ser obligatoria. Esta reforma permitiría la presentación de enmiendas parciales y garantizaría una participación más efectiva de las minorías parlamentarias, asegurando así un debate pluralista y transparente⁸¹. Además, Porras Ramírez plantea que si el decreto-ley no se convierte en ley en el plazo previsto, debería perder su eficacia, con efectos retroactivos, y de esta forma asegurar la rendición de cuentas del Ejecutivo.⁸²

Finalmente, recientemente el Decreto-Ley 12/2019⁸³ no solo fue convalidado por la Diputación Permanente del Congreso, sino que además este tramitó la norma como proyecto de ley y aprobó el texto definitivo, trasladándolo a la Diputación Permanente del Senado⁸⁴. Según Porras Ramírez, esta actuación fue avalada por un “cuestionable informe de los letrados del congreso” que “atribuye a este órgano una más que

⁷⁶ Carmona Contreras, A. M., *op. cit.*, cit. por Matia Portilla, F. J., *op. cit.*, p. 401; Martín Núñez, E., *op. cit.*, p. 128.

⁷⁷ Art. 74.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁷⁸ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 110, 2021, p. 79.

⁷⁹ Por ejemplo, Porras Ramírez, J.M. (2023). ¿Está en crisis el estado de derecho y la separación de los poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias? *Revista de Derecho Político*, n.º 117, p.55.

⁸⁰ Carmona Contreras, A. M., *op. cit.*, cit. por Matia Portilla, F. J., *op. cit.*, p. 401.

⁸¹ González García, I., La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 111, 2017, p. 120.

⁸² Porras Ramírez, J. M. ¿Está en crisis el estado de derecho..., *op.cit.*, p. 55.

⁸³ Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook (BOE n.º 246, de 12 de octubre de 2019).

⁸⁴ Martín Núñez, E., *op. cit.*, pp. 128-129.

cuestionable competencia legislativa plena”⁸⁵. No obstante, esta tramitación no llegó a ocurrir, dado que la votación sobre esta fue negativa. Esta habilitación de la Diputación Permanente ya había causado mucho debate académico, pero nunca se había planteado en la práctica⁸⁶. A pesar de que autores como Salas sostienen que esa potestad deriva de la atribución de competencias realizada por el art. 78.2 CE⁸⁷, otros como Jiménez Campo argumentan que el art 86 CE permite la convalidación, pero no “les reconoce a las Cámaras facultad legislativa alguna, que mal podría quedar atribuida a las Diputaciones por obra del art. 78.2”⁸⁸.

En conjunto, las deficiencias observadas en el procedimiento de convalidación, desde la escasa participación de las minorías hasta la habilitación de órganos no representativos, revelan un mecanismo de control débil. Aragón Reyes realiza una vinculación directa entre la expansión del decreto-ley y la debilidad estructural del parlamentarismo español⁸⁹. En su obra expresa que el parlamentarismo presidencial español (una forma de “parlamentarismo racionalizado” donde el presidente tiene una posición preeminente) se ha transformado 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 art. 98.2) sino también el director de la política parlamentaria”⁹⁰. Según este argumento, como el Ejecutivo influye el Legislativo, el único contrapeso que permanece sería el Poder Judicial.

Por lo tanto, a pesar de que la Constitución concibe la convalidación por el Congreso como un límite al poder del Ejecutivo y un presupuesto necesario para la validez de los Decretos-Leyes, la realidad es que se trata de una herramienta débil y poco exigente. Como hemos visto, la convalidación es un mero trámite formal, y no siempre se decide convertir este decreto en ley. Más adelante analizaremos más en detalle que posibles soluciones propone la doctrina para hacer este control más efectivo, y que sea una verdadera forma de controlar el uso abusivo del Decreto-Ley.

⁸⁵ Porras Ramírez, J. M. ¿Está en crisis el estado de derecho..., *op.cit.*, p. 55.

⁸⁶ García-Escudero Márquez, P., *op. cit.*, p. 100.

⁸⁷ Salas, J., Los decretos-leyes..., *op. cit.*, p. 111

⁸⁸ Jiménez Campo, J., “Las Diputaciones Permanentes y el Decreto Ley, *Revista de Derecho Político*, nº15, 1982, p. 49

⁸⁹ Aragón Reyes, A., *op. cit.*, pp. 48-49.

⁹⁰ *Idem.*, pp. 41-42

3.2. Control jurisdiccional

La Constitución Española atribuye al Tribunal Constitucional la responsabilidad de delimitar el uso adecuado del decreto-ley, controlando que el Gobierno utilice esta herramienta de acuerdo con los límites impuestos por el art. 86 CE. En el apartado tercero se ha analizado como interpreta el TC el texto constitucional y conceptos indeterminados y abiertos como son “extraordinaria” o “urgencia” y se ha mencionado las críticas de la doctrina frente a la laxitud y alto margen de interpretación que el TC otorga a los jueces. A continuación, se analizará cuestiones más relacionadas con el propio alcance del control del TC y su evaluación por la doctrina.

En primer lugar, como hemos visto ya en detalle, el art. 86.1 CE exige que concurra una “necesidad extraordinaria y urgente”. El TC ha subrayado desde STC 29/1982 la naturaleza de este requisito. Entre otras cosas, ha establecido que el Gobierno debe justificar con argumentos concretos por qué la situación no podía esperar al trámite parlamentario ordinario, así como la conexión de sentido. Sin embargo, el TC establece que no es necesario que la motivación de la urgencia se encuentre en el propio decreto-ley sino que puede deducirse de elementos como la exposición de motivos del decreto, el debate de convalidación y el expediente administrativo⁹¹. La importancia que el TC da a la exposición de motivos es un requisito que, en palabras del propio Santamaría, solo ha producido “interminables preámbulos llenos de explicaciones que no justifican nada”⁹².

A esta flexibilidad del TC se suma una concepción prudente del Tribunal. La jurisprudencia concreta que el “control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso”⁹³ y por lo tanto se trata de una regulación flexible y matizada⁹⁴. Un ejemplo reciente de esta laxitud en las exigencias impuestas al Gobierno es la STC 10/2023, en el que el TC llegó a avalar un decreto-ley aun reconociendo que la situación de necesidad no había sido expuesta de la forma más deseable por el Gobierno,

⁹¹ SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3.

⁹² Santamaría Pastor, J. A., Sobre la legislación estatal del siglo XXI..., *op. cit.*, p. 23.

⁹³ SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3; 18/2023, de 21 de marzo, FJ 2

⁹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/2023, de 21 de marzo, FJ 2.

entendiendo que aun así “se mantiene dentro de los márgenes de apreciación” del Ejecutivo según el art. 86 CE⁹⁵.

Esta deferencia del TC hacia el Gobierno ha sido explicada por parte de la doctrina⁹⁶ como una manifestación de autocontención institucional. Así, Aragón Reyes sostiene que la función del TC es objetiva y no trata de mandar sobre el Ejecutivo sino de frenar posibles abusos⁹⁷. En la misma línea, Sánchez de Vega García distingue entre el juicio de oportunidad política (que corresponde al Gobierno y al Parlamento) y el juicio de constitucionalidad (que corresponde al TC). Para él, este control trata de “garantizar la “gestión” constitucional del sistema de fuentes, ante las inexorables consecuencias de una de las prácticas que definen el “Estado de partidos”: el previsible apoyo de la mayoría parlamentaria con que el Gobierno puede ver respaldada su decisión”⁹⁸.

Sin embargo, esta posición también es criticada. Para Aragón Reyes, el control del ejecutivo es una limitación negativa, dado que le corresponde probar que el Gobierno ha actuado de forma abusiva⁹⁹. Según Díaz de Mera Rodríguez y Malaret Garcia, esto crea una “presunción iuris tantum” sobre la constitucionalidad de la norma y una alteración de la carga de la prueba, dado que recae sobre los impugnantes la tarea de aportar motivos por el que no se cumplen los criterios de urgencia y necesidad¹⁰⁰. Es decir, se presumen la constitucionalidad del decreto-ley mientras no haya una ausencia manifiesta del presupuesto habilitante.

Por ello, numerosos autores coinciden en que el Tribunal ha ejercido un control insuficiente del decreto-ley. Santamaría Pastor llega a hablar de una “flagrante mutación constitucional”¹⁰¹, al punto de que el decreto-ley se ha transformado en una “fórmula alternativa, perfectamente normal y no excepcional, de la legislación parlamentaria”¹⁰².

⁹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 10/2023, de 23 de febrero.

⁹⁶ Por ejemplo, Sánchez de Vega García, A., op. cit., p. 263 o Carmona Contreras, A. M., La configuración constitucional del Decreto Ley, op. cit., p. 67

⁹⁷ Aragón Reyes, M., La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 17, 1986, p. 97.

⁹⁸ Sánchez de Vega García, A., op. cit., p. 263.

⁹⁹ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., Teoría y práctica del decreto-ley..., op. cit., p. 420, siguiendo lo que dice Aragón Reyes.

¹⁰⁰ Díaz de Mera Rodríguez, A., “Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 24, 2011, p. 145; Malaret i García, E., Algunas consideraciones en torno a la STC 29/1986, de 20 de febrero, *Revista de Administración Pública*, n.º 111, 1986, pp. 280–281.

¹⁰¹ Santamaría Pastor, J. A., Sobre la legislación estatal del siglo XXI..., op. cit., p. 22.

¹⁰² Ibid.

En su obra, este autor atribuye al TC la principal responsabilidad, acusándolo de una complacencia incomprensible desde el caso de RUMASA I.

Por último, merece destacar el distinto énfasis del TC según se trate de decretos-leyes estatales o autonómicos. En el ámbito de las Comunidades Autónomas el Tribunal ha tendido a ser más exigente¹⁰³. Dos factores explican este rigor mayor: por un lado, las Comunidades carecen de competencias en áreas macroeconómicas clave (por ejemplo, política monetaria) que suelen motivar decretos-leyes estatales, de modo que tienen menos motivos objetivos para acudir a la legislación de urgencia. Por otro lado, en los Parlamentos autonómicos las minorías carecen de legitimación para recurrir ante el TC, lo que debilita el control sobre los decretos-leyes autonómicos. Cuando ello ha ocurrido, la jurisprudencia es más estricta: por ejemplo, el TC anuló el Decreto-ley 1/2023 de Aragón¹⁰⁴ porque el Gobierno autonómico no justificó una verdadera situación de extraordinaria y urgente necesidad. La norma usaba argumentos vagos y evitaba el debate parlamentario, pese a tratarse de una reforma energética de gran alcance. En definitiva, allí donde el contexto político ofrece menos contrapesos, el TC ha actuado con algo más de firmeza.

En conclusión, el TC se erige como guardián de la excepcionalidad del decreto-ley, pero respeta la discrecionalidad gubernamental, interviniendo solo de manera esporádica. La mayoría de la doctrina coincide en reclamar al TC un control más estricto para frenar los abusos.

4. LA PRÁCTICA DEL DECRETO-LEY EN ESPAÑA

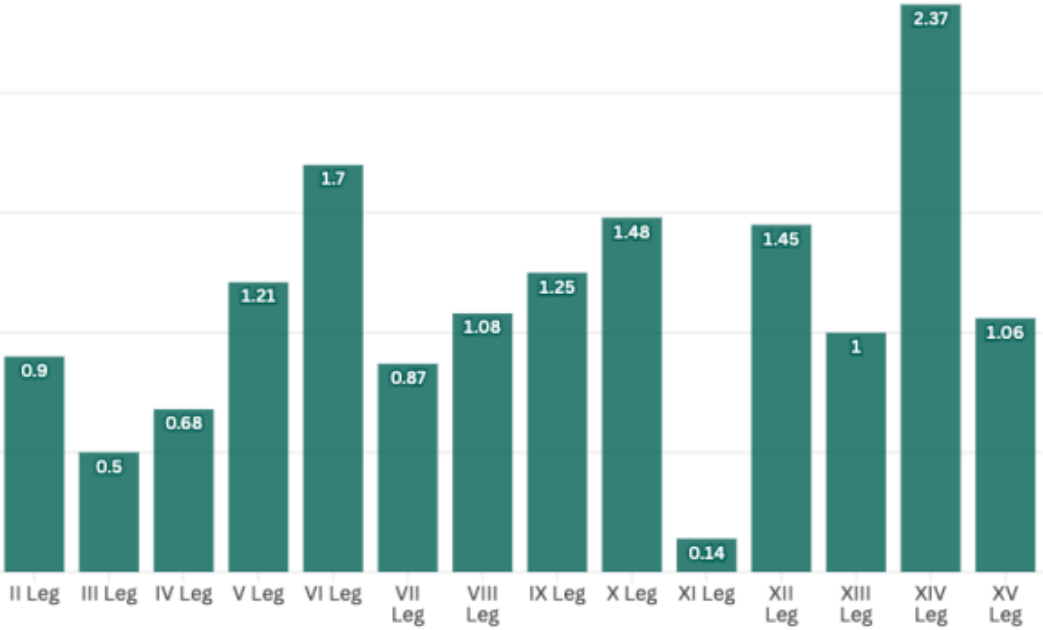
4.1 Deterioro de la calidad legislativa y aumento del decreto-ley

Como se ha dicho en la introducción, la hipótesis que plantea este trabajo sobre el abuso del decreto-ley se basa en parte en que se denota un número cada vez mayor de decretos-leyes en la actualidad normativa de nuestro país. Una vez descrito la regulación de los decretos-leyes en la Constitución, así como sus límites y controles, es relevante evaluar su número y que es lo que empuja este incremento.

¹⁰³ Martín Núñez, E., *op. cit.*, pp. 123-124.

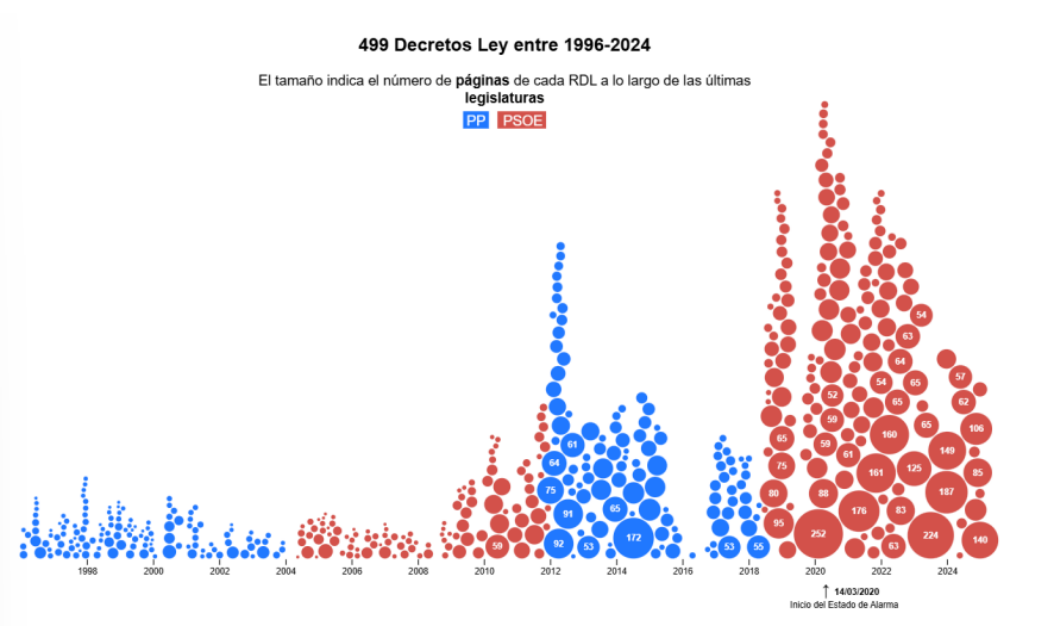
¹⁰⁴ Tribunal Constitucional. (2024). *STC 113/2024, de 10 de septiembre* por el que interpone recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 1/2023, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

Figura I. La media de decretos-leyes al mes en cada legislatura



Fuente: *Las Cortes Generales a examen: una radiografía al Parlamento español*, Hay Derecho (2025), p. 74.

Figura II. Número de Decretos-Leyes y cantidad de páginas entre 1996-2024



Fuente: *Las Cortes Generales a examen: una radiografía al Parlamento español*, Hay Derecho (2025), p. 75.

Figura III. Comparación anual entre Reales Decreto-Leyes y leyes parlamentarias (1979–2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso de los Diputados.

La legislatura I no se muestra en los gráficos dado que, al ser una era de tanto cambio y adaptación al nuevo modelo constitucional, se entiende que la gran cantidad de decretos-leyes si se daba a situaciones extremas, y por tanto su inclusión distorsionaría los datos. No obstante, sorprende ver en la **Figura I** y **III** que ya desde el principio se usaba con regularidad la figura del decreto-ley: cuesta creer que durante la legislatura II ocurriese casi una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” al mes. A pesar de esto, sí que se denota un incremento en el uso de esta herramienta (**Figura III**).

Como podemos ver en la Figura I, la legislatura XIV es la que más publica decretos-leyes. Esto es comprensible, dado que es cuando ocurrió la crisis del COVID. No obstante, en 2023 y 2024 vuelven los niveles pre-pandemia pero cada vez tienen más páginas (**Figura II**) y afectan más materias¹⁰⁵. También es preocupante ver como la proporción de decretos-leyes en comparación con leyes parlamentarias ha incrementado, dándole la razón a tantos autores¹⁰⁶ cuando avisan de que lo extraordinario se ha convertido en lo ordinario en nuestro sistema de fuentes, convirtiéndose el legislador urgente en ordinario, algo que en ningún momento está previsto en nuestra Constitución.

En primer lugar, este fenómeno debe situarse dentro de un contexto más amplio de deterioro de la calidad legislativa. En España, entre 1979 y 2024, se han dictado 2.718

¹⁰⁵ Cívio, *Decretos ley tras la pandemia...*, 2025

¹⁰⁶ Aragón, Astarloa, Hernández, entre otros

normas con rango de ley, de las cuales 702 son Reales Decretos-Leyes¹⁰⁷. Para hacernos una idea, en 2022, para conocer todas las normas en España sería necesario leerse 3.800 páginas al día, el equivalente a leerse cuatro veces *El Quijote* diariamente¹⁰⁸. De acuerdo con Santamaría Pastor, no se trata tanto del número de leyes sino del volumen físico de estas. Entre 1979 y 2000, la suma de páginas es de 9.428 mientras que entre 2001 a 2023, esta cifra es de 38.998 páginas. Según el autor, este número revela un peligro para la seguridad jurídica, dado que resulta imposible conocerlas todas¹⁰⁹.

En suma, Fernández dice que el proceso legislativo se ha convertido “en acto de comunicación, en un simple mensaje publicitario con el que se pretende, no resolver un problema, sino simplemente dar la impresión a la población de que el Gobierno ya está en ello y de que lo resolverá de inmediato¹¹⁰”. Por lo tanto, las consecuencias de esta hiperinflación normativa son: 1. El consentimiento de los destinatarios desaparece, al desconocer la existencia y contenido de las normas 2. El atentado contra la seguridad jurídica- no solo por el desconocimiento, sino que, por la volatilidad de la producción normativa, dado que se publican constantemente normas reforman normas anteriores, de forma que es complicado saber en qué ha quedado la regulación de una materia. 3. La calidad y claridad de las leyes¹¹¹.

No obstante, la verdadera causa del aumento de los decretos-leyes es política. Se trata, por un lado, en una herramienta que tienen los “gobiernos débiles”, es decir, aquellos que no tienen mayorías parlamentarias suficientes, para poder emitir normas que no conseguiría a través del procedimiento legislativo ordinario¹¹². Por otro lado, los decretos-leyes son utilizados en todas las legislaturas, incluido por aquellas que si cuentan con mayoría parlamentaria. Esto nos lleva a afirmar que, con esta figura, el Gobierno tiene la herramienta perfecta para no cumplir con el trámite más democrático del proceso legislativo, que es el debate parlamentario. También evita tener que cumplir con las exigencias formales que deben cumplirse al elaborar un proyecto de ley, como son los

¹⁰⁷ Cortes Generales. (2024). *Leyes 1979–2024*. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, Departamento de Publicaciones.

¹⁰⁸ Urrutia, C. y Fosch, C., El ‘boom’ del lobby en España: “No se aprueba una ley en España que no pase antes por nosotros, *El Mundo*, 16 de marzo de 2024.

¹⁰⁹ Santamaría Pastor, J. A., Sobre la legislación estatal del siglo XXI..., *op. cit.*, pp. 20-23.

¹¹⁰ Fernández, T. R. y Aragón, M., Motorización o incontinencia legislativa. Producción, normas, análisis económico de los efectos que produce esta situación, *Fundación Coloquio Jurídico Europeo*, 2023, p.31.

¹¹¹ Santamaría Pastor, J. A., *op. cit.*, p. 19. Hace referencia a Fernández, T.R.

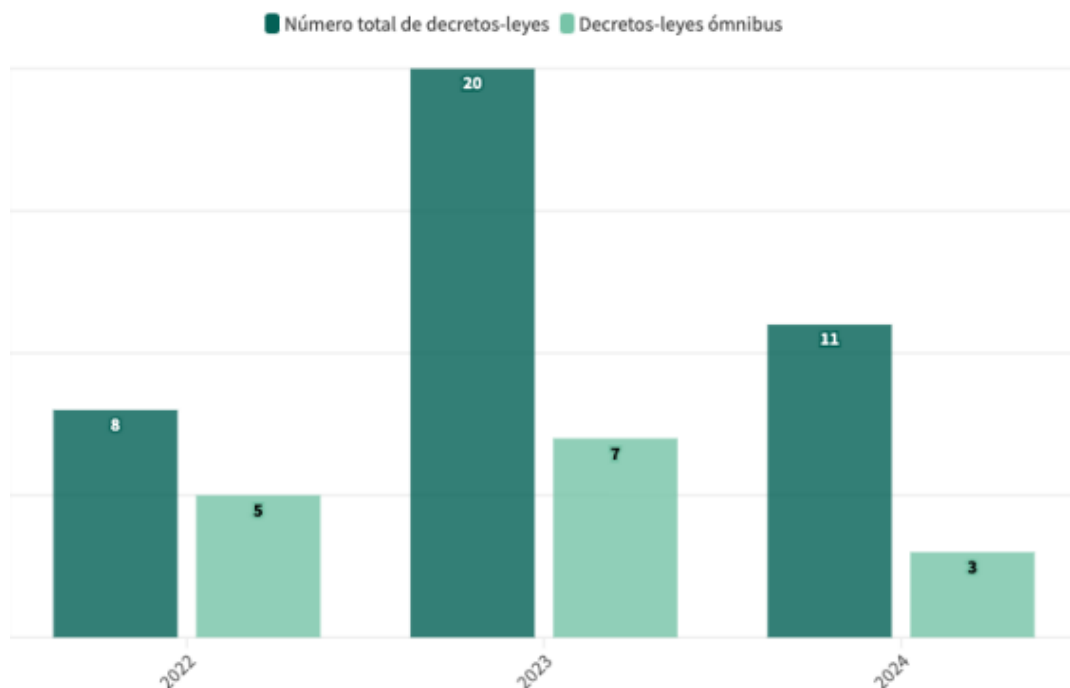
¹¹² Santolaya Machetti, P., *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, 1992, pp. 24–25.

informes técnicos¹¹³. Además, al ser un proceso tan rápido, los grupos de oposición no tienen tiempo para examinar el contenido de las normas y rebatirlo, así como avisar a la ciudadanía de lo que se va a publicar y hacer campaña en contra.

4.2. Los decretos-leyes ómnibus

Como se ha visto en este trabajo, son numerosas las veces que se ha mencionado los decretos-leyes ómnibus. Cuando se busca analizar la práctica actual del decreto-ley, es imprescindible aludir a esta figura, dado que es recurrente y uno de los ejemplos más flagrantes del abuso del decreto-ley. Se trata de uno de los usos que más preocupan a la doctrina, y suelen aparecer en los medios de comunicación. Con el término ómnibus nos referimos a aquellos decretos-leyes que contienen una pluralidad de materias.

Figura IV. Número de decretos-leyes ómnibus sobre el total de decretos-leyes



Fuente: *Las Cortes Generales a examen: una radiografía al Parlamento español*, Hay Derecho, 2025, p. 78.

La **Figura IV** evidencia que se ha generalizado esta práctica y que no es una figura que es esporádica, sino usual en la práctica legislativa española.

¹¹³ Porras Ramírez, J. M., “El abuso de la proposición de ley y de la presentación de enmiendas sin conexión material...”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 134, 2025, pp. 51-52.

La STC 132/2013 es una sentencia que resume la posición del Tribunal Constitucional con respecto a los decretos-leyes ómnibus. El Tribunal parte de una premisa fundamental: que es que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo (...) de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo”¹¹⁴. Además, establece que la seguridad jurídica se preserva porque la delimitación del objeto de la norma queda asegurada porque los ciudadanos pueden conocerla, dado que se publica en el Boletín Oficial del Estado¹¹⁵. La sentencia aborda también el ejercicio del derecho de enmienda, señalando que las enmiendas deben guardar una “conexión mínima de homogeneidad”¹¹⁶ con el texto enmendado, aunque en el caso de leyes heterogéneas dicho requisito ha de interpretarse de modo flexible, atendiendo a la propia naturaleza de la iniciativa.

En esta línea jurisprudencial tenemos la STC 199/2015, que analiza el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El Tribunal reconoce expresamente que se trata de una norma de contenido extraordinariamente amplio y heterogéneo y que puede ser “expresión de una deficiente técnica normativa (...) no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica”¹¹⁷. Aunque mantiene que la heterogeneidad no es por sí misma contraria al art. 86 CE, introduce una exigencia esencial: la extraordinaria y urgente necesidad debe motivarse para cada uno de los preceptos¹¹⁸. No obstante, algunos han discrepado y ello ha quedado recogido en el voto particular de los magistrados Asúa Batarrita, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos. Estos critican que el Gobierno utiliza este decreto como instrumento para llevar a cabo su agenda reformadora, basándose en la crisis del 2008, lo que no tiene sentido, en primer lugar porque no se trata de una situación “extraordinaria” y que las medidas (por ejemplo, la legislación laboral, la tributaria, la del cine, la de la energía, la de la primera exposición de Picasso o del terremoto de Lorca) no tienen relación con esta situación económica¹¹⁹.

¹¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 132/2013, de 5 de junio, FJ 1.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 132/2013, de 5 de junio, FJ 3.

¹¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 3.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 5.

¹¹⁹ Tribunal Constitucional. (2015). *Voto particular que formulan la magistrada Adela Asua Batarrita y los magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5099-2014*. Tribunal Constitucional.

En cuanto a la opinión de la doctrina, para Astarloa, las leyes ómnibus son “sencillamente la negación de la seguridad jurídica”¹²⁰. La lesión de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) es mayor en este caso, dado que se aprueban mediante un procedimiento acelerado y convalidado en treinta días, plazo que es claramente insuficiente para un debate informado sobre reformas normativas de enorme amplitud. En suma, estas normas “cuestionan los elementos más básicos de lo que debe ser un debate legislativo democrático”¹²¹. En su voto particular a la STC 136/2011, el magistrado Manuel Aragón Reyes lamenta que el Tribunal Constitucional desaprovechara la ocasión para frenar las “leyes de acompañamiento”, que son similares a los decretos-leyes ómnibus. Tienen en común la acumulación de materias, la ausencia de conexión temática y que sirven de instrumento para introducir reformas importantes sin el debido debate parlamentario. Aragón afirma que esta técnica normativa supone una vulneración directa del principio democrático (arts. 1.1 y 66.2 CE), al no garantizar la deliberación racional, la publicidad y la participación de las minorías. Señala que la introducción de enmiendas no conectadas con el objeto del proyecto constituye un uso fraudulento del derecho de enmienda, transformándolo en una iniciativa legislativa encubierta, lo que lesiona el derecho al ejercicio del cargo de los diputados (art. 23.2 CE), porque se impide un debate real.¹²²

Además, el hecho de que sean normas multisectoriales tiene otro problema y este es que el Congreso, al tener que votar en bloque, se encuentra en una situación complicada. Esto es uno de los motivos por los que estas normas son cada vez más comunes, dado que permiten al Gobierno incluir en una misma ley cuestiones que son realmente necesarias y queridas por la población con medidas más controvertidas, lo que hace que los grupos parlamentarios deban decir a todo que sí o a todo que no¹²³.

Una vez puesto en contexto el decreto-ley ómnibus y porque se trata de una figura tan polémica, se va a mencionar algún ejemplo reciente.

¹²⁰ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Reivindicación de la ley...*, op. cit., p. 79.

¹²¹ Ibid.

¹²² Aragón Reyes, Voto particular STC 136/2011, pp. 1-10

¹²³ Hay Derecho, *Las Cortes Generales a examen: una radiografía al Parlamento español*, Informe 2025, p. 78.

El Decreto-Ley 5/2023¹²⁴ “es un ejemplo de incumplimiento de todas las reglas, escritas y no escritas, sobre elaboración de las Leyes¹²⁵”. Se trata de un Decreto-Ley que tiene 223 páginas: 226 artículos, cinco disposiciones adicionales, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales. Es descrito por Fernández como un fenómeno que debería exhibirse en los “teatrillos de feria”¹²⁶ y dónde uno debe “abrocharse el cinturón como se hace en un avión para evitar desmayos”. Esta reacción tan tremendamente cargada de ironía se debe no solamente a las innumerables materias que embarca esta norma (Guerra de Ucrania, Isla de La palma, conciliación de la vida familiar, Derecho Comunitario...) sino que también a que entra en vigor el día siguiente de su publicación en el BOE. Otro problema de esta figura es que es imposible que cumpla y motive adecuadamente los requisitos de “extraordinaria y urgente necesidad”. En efecto, invoca de forma abusiva la urgencia, mencionada 115 veces en su preámbulo, para justificar reformas que no la requieren, como la relativa a fusiones societarias, cuya transposición llevaba cuatro años de retraso. Además, traspone cinco Directivas y modifica 47 leyes, lo que inevitablemente crea inseguridad jurídica, al ser imposible leer (y menos conocer) en tan poco tiempo el impacto de esta ley.¹²⁷

Finalmente, este decreto-ley se aprobó con el Parlamento disuelto y en periodo preelectoral. Aunque hemos visto que la Diputación Permanente puede convalidarlos, esto no quita que no sea lo más deseable en términos democráticos. Lo normal sería que estas decisiones las adoptase la Cámara resultante de las elecciones (encima un cambio de mayorías podría llevar a una derogación de estas medidas, incrementando la inseguridad jurídica). Es bastante obvio que este decreto-ley tiene como objetivo “legislar para la foto y hacer una bonita rueda de prensa asegurando haber cumplido con las obligaciones de transposición y prometiendo ayudas a unos y otros, aunque quizás nunca lleguen a darse¹²⁸”.

¹²⁴ Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

¹²⁵ Hay Derecho. (2023, 2 de julio). *El Decreto-Ley 5/2023 y la degradación de la legislación*.

¹²⁶ Fernández, T.-R., Un Decreto-ley “escoba”, *Diario del Derecho*, 12 de julio de 2023.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Hay Derecho, *El Decreto-Ley 5/2023...*, 2023.

Algún otro ejemplo de decreto-ley ómnibus que interesa mencionar aquí es el Real Decreto-ley 9/2024, de 140 páginas de longitud. Este no fue convalidado, pero ha sido reemplazado por el Real-Decreto-Ley 1/2025 que tiene 80 páginas y mantiene las principales medidas de su predecesor. Otros ejemplos son el Real Decreto-ley 6/2023, de 187 páginas o el Real Decreto-ley 8/2023, que modificó 50 leyes¹²⁹.

En resumen, los decretos-leyes ómnibus son de los mayores ejemplos de cómo se está abusando del decreto-ley. Su proliferación es un síntoma muy vistoso de la crisis que está sufriendo el Estado de Derecho y un atentado claro contra la seguridad jurídica.

5. PROPUESTAS DE REFORMA Y ALTERNATIVAS

5.1 La interpretación de la “extraordinaria y urgente necesidad”

Una primera solución es reforzar la primera línea de contención que prevé la Constitución. Como ya se expuso, el Gobierno navega constantemente entre la fina línea entre lo que es admisible y no, y más de una vez la cruza sin cuidado, apoyándose en su margen de apreciación política. El Tribunal Constitucional ha sido poco eficaz a la hora de frenar este abuso.

Por lo tanto, esta solución se basaría en realizar una reinterpretación de los límites constitucionales, así como un endurecimiento en el control realizado por el TC. En efecto, no es razonable eliminar el art. 86 CE aunque “en una eventual reforma constitucional no estaría de más dejar más claros los límites materiales del decreto ley. Pero el problema no está en la Constitución, sino en su aplicación”¹³⁰.

En primer lugar, se ha dicho que el control judicial se limita a verificar que hay ausencia de arbitrariedad en la actuación del Gobierno. Esto invierte la carga de la prueba, dado que son los recurrentes los que tienen que argumentar que no se han cumplido los requisitos. Para Aragón Reyes, el TC debería realizar un juicio de proporcionalidad; “debieran darse los pasos sucesivos que la aplicación del principio de proporcionalidad impone: verificación de a) la necesidad de la medida, b) la adecuación de la misma al objetivo que se pretende y c) la ponderación o equilibrio entre la finalidad de la medidas y el sacrificio constitucional que comporta adoptarla”, que en este caso es el “interés constitucional” (la separación de poderes, o en otras palabras, la ordinaria producción de

¹²⁹ Cívio, *Decretos ley tras la pandemia...*, 2025

¹³⁰ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del decreto ley...*, *op. cit.*, p. 427.

las leyes)”¹³¹. A pesar de que el TC ha ido adoptando una postura más estricta con la doctrina de la “conexión de sentido”, este criterio debería aplicarse con más rigidez, especialmente en los casos de decretos-leyes ómnibus, cuya existencia demuestra la necesidad de asegurarse de que cada medida adoptada tiene relación con la situación de urgencia.

En segundo lugar, estrechamente relacionado con la medida anterior, se propone que el TC exija que la exposición de motivos del decreto-ley justifique detalladamente las razones por las que cada medida es urgente y la razón por las que no sería conveniente acudir al procedimiento legislativo ordinario o de urgencia¹³², lo que ayudaría a realizar el juicio de proporcionalidad. En efecto, se ha visto en la doctrina constitucional¹³³ que permite que estos motivos se deduzcan del debate de convalidación o el expediente de elaboración. Esto es inapropiado, dado que la motivación de una norma es crucial, y más si se trata de una que entra en vigor inmediatamente sin pasar por los trámites ordinarios. Esta motivación también sirve para los ciudadanos que quieran leerse la ley y entender el porqué de su urgencia. No obstante, no se trata de incrementar el número de páginas de los decretos-leyes (ya hemos visto que ese es otro problema), sino la calidad y exactitud de las explicaciones. En efecto, si desaparece la presunción de constitucionalidad e inversión de la carga a favor del Gobierno, no solo incrementaría la seguridad jurídica y la calidad democrática de las normas, sino que también decaería la figura del decreto-ley ómnibus.

5.2 Reforzar control parlamentario

El control parlamentario de los decretos-leyes es la primera forma de control de los decretos-leyes. No obstante, tal y como se ha estudiado, el Congreso no ha sido efectivo a la hora de frenar el abuso de esta figura, habiendo rechazado únicamente siete decretos-leyes en total (tres de ellos desde 2022)¹³⁴.

La convalidación como está ahora configurada presenta graves vulneraciones a la legitimidad democrática y la reserva de ley. En primer lugar, se trata de un acto unicameral, que excluye al Senado pese a que la potestad legislativa del Estado

¹³¹ Aragón Reyes, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley...*, *op. cit.*, p.187

¹³² Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del decreto ley...*, p. 427.

¹³³ STC 142/2014, FJ3, entre otras.

¹³⁴ Belmonte, E., El Congreso deroga dos decretos ley: el de revalorización de las pensiones y descuentos en el transporte y el del impuesto a las eléctricas, *Civio*, 22 de enero de 2025.

corresponde a ambas Cámaras (art. 66.2 CE). En segundo lugar, el debate de convalidación se limita a una votación de totalidad, sin posibilidad de presentar enmiendas, lo que impide la participación efectiva de las minorías parlamentarias. Finalmente, la convalidación no es una ley, lo que genera una situación paradójica: una norma gubernamental, calificada constitucionalmente como provisional, puede mantener indefinidamente su vigencia con fuerza de ley sin haber sido aprobada mediante un procedimiento legislativo completo.

Una primera idea que ya se ha ido planteando durante el apartado tercero de este trabajo es que sea obligatorio convertir los decretos-leyes en leyes. Se trata de una exigencia apoyada por varios autores¹³⁵. Entre ellos, destacan las aportaciones de Martín Rebollo, Aragón Reyes o Salas, quienes coinciden en que la permanencia de una norma gubernamental con fuerza de ley debería estar condicionada a su posterior tramitación parlamentaria como ley formal, siguiendo la vía del artículo 86.3 CE. Siguiendo esta idea, esto permitiría que el Congreso pueda realizar enmiendas, así como votar de forma diferenciada, en vez de en bloque.

Para entender mejor la idea propuesta, se va a recurrir al modelo italiano. En el art. 77 de la Constitución italiana, después de su reforma, se estableció la exigencia de que todos los decretos-legge se conviertan en ley. Este proceso debe tener lugar en un plazo máximo de 60 días, y tanto el Congreso como el Senado participan. En el caso en el que no se convierta en ese plazo, el decreto pierde eficacia con efectos retroactivos. El sistema obliga a que el proyecto de conversión se presente *ipso facto* el mismo día de la promulgación y las Cámaras se reúnan en 5 días. Aunque este mecanismo generó en Italia un fenómeno ya mencionado *ut supra*, la reiteración de los decretos-leyes, dónde el Gobierno aprobaba sucesivos decretos de prórroga para mantener vigencia al no ser convertidos, la Corte Constitucional italiana intervino limitando esta reiteración. Aunque este sistema no ha erradicado el uso intensivo del decreto-ley en Italia¹³⁶, y nuestro objetivo no sería traer a España este tipo de abuso, sí sería reforzar el control parlamentario y la coherencia del sistema de fuentes.

¹³⁵ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Uso y abuso del decreto ley...*, 2017, p. 427; Santaolalla López, F., La reforma de los decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España, *Revista de Derecho Político*, n.º 98, 2017, pp. 13-43.

¹³⁶ Celotto, A., *Parlamento y poderes legislativos del gobierno en Italia: el abuso del Decreto de Urgencia (Decreto ley)*, 2002, pp. 80-87.

Poner en práctica esta solución en España podría ocurrir de dos formas. La primera sería una reforma del artículo 151.4 del Reglamento del Congreso¹³⁷, reemplazando el “la Presidencia preguntará si algún grupo parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley¹³⁸” a una obligación. Se trata de una idea que apoya Aragón Reyes, que propone que el art. 86.2 y 86.3 CE sean subsidiarios y que la convalidación suponga automáticamente la conversión en proyecto de ley, salvo en los casos en los que la Mesa los hubiera calificado de coyunturales¹³⁹. No obstante, aquí surge el riesgo de que, de nuevo, sean las mayorías las que ostenten todo el poder de decisión, dado que la calificación estaría en manos de la Mesa, un órgano que tiene un “cierto perfil político conformado a partir de la mayoría de escaños en el Parlamento¹⁴⁰”. Finalmente, con este cambio se puede aprovechar para corregir la parálisis del procedimiento legislativo post-convalidación que describen Gómez Lugo y Porras Ramírez, cuando la Mesa del Congreso bloquea el procedimiento legislativo. En efecto, la práctica de suspender o ampliar reiteradamente los plazos de enmiendas ha sido utilizada como un mecanismo de obstrucción parlamentaria que contraviene la voluntad expresada por el Pleno al optar por la tramitación del decreto-ley como ley¹⁴¹. Por lo tanto, la reforma del artículo puede mantener la vía de urgencia para la conversión, pero estableciendo plazos específicos.

La segunda vía, más ambiciosa, implicaría reformar el art. 86 CE e imponer la conversión en ley del decreto-ley, elimine los decretos-leyes no convertidos y establezca un plazo más razonable (por ejemplo 60 días, como en Italia) para esta conversión. En ese caso, podría también considerarse la eliminación del apartado tercero del artículo 86, cuya previsión de tramitación urgente sería redundante¹⁴². Como dice Rebollo, “la posibilidad del apartado 3 del art. 86 CE no debe interpretarse como una opción discrecional del legislador, del Parlamento, sino que, una vez convalidado el decreto-ley debería tramitarse como proyecto de ley salvo en los supuestos en los que fuera clara la vocación provisional de la norma” para “dar cumplimiento al principio democrático de

¹³⁷ Porras Ramírez, J. M. ¿Está en crisis el estado de derecho..., *op. cit.*, p. 55.

¹³⁸ Reglamento del Congreso de los Diputados, art. 151.

¹³⁹ Aragón Reyes, M., Uso y abuso del Decreto-Ley..., *op. cit.*, p.182.

¹⁴⁰ Ballester Cardell, M., “La funcionalidad de la mesa de las asambleas legislativas ante el multipartidismo. Entre la representación colegiada de la cámara y el apoyo político a la mayoría parlamentaria”, *Asuntos Constitucionales*, n.º 0, 2021, pp. 79–94.

¹⁴¹ Gómez Lugo, op. cit., pp. 169-170 y Porras Ramírez, J. M. ¿Está en crisis el estado de derecho..., *op. cit.*, p. 56.

¹⁴² Santaolalla López, F., “La Reforma de los decretos-leyes en Italia...”, *op. cit.*, p. 33

participación que incluye dar voz a las minorías para explicar su posición y, de paso, acentuar la información ciudadana de lo que cada grupo piensa y sus porqués¹⁴³”.

Una reforma adicional sería la eliminación del artículo 151.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹⁴⁴, que permite a la Diputación Permanente tramitar los decretos-leyes dictados por el Gobierno durante el periodo de disolución parlamentaria. Esta habilitación ha sido objeto de crítica ya comenta anteriormente.

La eliminación del este apartado reforzaría las garantías democráticas: obligaría a esperar a la constitución de las nuevas Cortes Generales para tramitar cualquier decreto-ley aprobado durante el periodo electoral o entre legislaturas. De esta manera, como dice Astarloa, se evitaría que un órgano reducido que no representa a toda la Cámara y cuya función es garantizar la continuidad institucional básica y controlar al Ejecutivo en lo urgente, legisle. El riesgo democrático que supone esta práctica es que desnaturaliza la función legislativa, que la Constitución reserva a las Cortes Plenas (arts. 66 y 75 CE), con sus garantías esenciales: debate, deliberación, participación y publicidad. Además, si se acepta esto también debería aceptarse que la Diputación aprobase proyectos de ley que estaban en trámite antes de la disolución del Congreso, y que, de acuerdo con el art. 207 del Reglamento del Congreso, deben considerarse caducados cuando se disuelven las Cámaras¹⁴⁵.

Además, se pondría fin a una práctica gubernamental creciente, documentada durante la última década, por la cual se han aprobado y transformado en ley decretos durante periodos en los que el Parlamento estaba disuelto, eludiendo el debate legislativo real y debilitando los mecanismos de rendición de cuentas. En definitiva, con esta reforma se garantizaría que los decretos-leyes aprobados durante estos periodos sigan siendo normas de carácter provisional hasta que el nuevo Parlamento las asuma y tramite, reforzando así el principio de separación de poderes y la soberanía parlamentaria.

5.3 Un procedimiento legislativo más eficaz

Una causa más indirecta del abuso del decreto-ley es la disfuncionalidad del procedimiento legislativo ordinario. La tramitación parlamentaria de las leyes ha pasado

¹⁴³ Rebollo, L.M., *op. cit.*, pp. 33 y ss.

¹⁴⁴ Jiménez Campo, J., *Las diputaciones permanentes...*, *op. cit.*, pp. 45 -54

¹⁴⁵ Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *Teoría y práctica del decreto-ley...*, *op. cit.*, pp. 167-168.

a ser una vía lenta e ineficaz, lo que hace que el decreto-ley sea una vía de producción normativa no solo más rápida, sino también menos rígida y arriesgada para el Ejecutivo.

Como ha señalado Montilla Martos, este problema puede leerse también como un “desacople notable con el funcionamiento del sistema de gobierno parlamentario y, en concreto, con el procedimiento legislativo”¹⁴⁶, demasiado lento y poco adaptado a las exigencias sociales de inmediatez, por lo que se hace urgente adaptar este procedimiento al nuevo contexto social, económico y tecnológico. De la misma opinión es Tudela Aranda, que dice que “no es razonable que el procedimiento legislativo siga respondiendo prácticamente punto por punto a lo contemplado en 1980”¹⁴⁷. De no reformarlo, el decreto-ley seguirá siendo percibido como la única respuesta frente a las dificultades que plantea el ejercicio del procedimiento legislativo ordinario¹⁴⁸.

Más aún, las modificaciones introducidas en la Ley del Gobierno tras la aprobación de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, han endurecido el procedimiento de elaboración de proyectos de ley, introduciendo requisitos como la memoria de impacto normativo, consultas públicas y dictámenes preceptivos, que no se aplican a los decretos-leyes¹⁴⁹. Esta asimetría normativa convierte al decreto-ley en una vía menos garantista, pero mucho más ágil y accesible. El resultado es un sistema distorsionado que favorece el decreto-ley, incluso en contextos sin verdadera urgencia. De hecho, como se ha señalado, el año 2012, en plena mayoría absoluta del Gobierno, fue el año con más decretos-leyes aprobados antes de la pandemia, lo que para Montilla Martos evidencia que su uso no se explica por la debilidad parlamentaria, sino por su funcionalidad técnica y política¹⁵⁰.

En primer lugar, se debería revisar el uso que hace la Mesa del Congreso de las facultades de calificación y admisión (art. 31.a.4 RCD) que le permite rechazar iniciativas de las minorías y de prórroga sistemática de enmiendas (art. 110 RCD), que ha sido calificado por la doctrina como una forma de obstruccionismo¹⁵¹ que convierte al *iter legis* en una herramienta de bloqueo más que de producción normativa¹⁵².

¹⁴⁶ Montilla Martos, J. A., Parlamentarismo en España: Algunas revisiones necesarias, *ReDCE*, nº 38, 2022, punto 3.

¹⁴⁷ Tudela Aranda, J., *El Parlamento en tiempos críticos: nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 27.

¹⁴⁸ Martín Núñez, E., *op. cit.*, p. 116.

¹⁴⁹ Martín Núñez, E., *op. cit.*, p. 129.

¹⁵⁰ Montilla Martos, J. A., *op. cit.*, punto 4.

¹⁵¹ Gómez Lugo, *op. cit.*, pp. 170–171.

¹⁵² Martín Núñez, E., *op. cit.*, p. 115.

Ante esta situación, se propone objetivar las funciones de la Mesa, restringiendo su capacidad para dilatar indefinidamente los trámites e imponiendo normas que impidan el uso estratégico de prórrogas. Además, debería regularse de forma más estricta la admisión de enmiendas. De hecho, en 2017 se intentó tramitar una propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados que pretendía limitar el número de prórrogas de plazos de enmiendas. La reforma proponía permitir solo dos ampliaciones por la Mesa y que nuevas prórrogas solo pudieran adoptarse si lo solicitaban dos grupos parlamentarios que representaran la mayoría absoluta del Congreso¹⁵³.

Solo con un Parlamento eficiente se puede reducir el atractivo estratégico del decreto-ley. De lo contrario, como ha advertido Santamaría Pastor, la creación normativa se convierte en un espectáculo de producción continua de “nuevos y más nuevos productos imaginarios”¹⁵⁴, lo que lleva al Parlamento a asemejarse a una “factoría Disney”¹⁵⁵ legislativa.

5.4 Concienciación ciudadana

Por último, una medida complementaria para frenar el abuso del decreto-ley consiste en concienciar a los ciudadanos sobre la situación. Aunque autores como Aragón Reyes han contribuido significativamente a este objetivo mediante obras como “Uso y abuso del Decreto-Ley”¹⁵⁶, resulta evidente que este tipo de publicaciones no están al alcance de la mayoría de la gente, especialmente de quienes no han recibido una formación jurídica. Por ello, el papel de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil resulta esencial.

En este sentido, destacan iniciativas como las impulsadas por Hay Derecho, que mediante informes y artículos analiza críticamente el deterioro de la técnica legislativa y alerta sobre el uso excesivo del decreto-ley. También es relevante el trabajo de Civio, particularmente a través de su serie “*El BOE nuestro de cada día*”¹⁵⁷, donde se analizan de las normas que aprueba el Gobierno, explicando sus contenidos, procesos y

¹⁵³ BOCG, CD, XII legislatura, serie B, Proposición de ley, 8-9-2017, núm. 147-1, p. 2.

¹⁵⁴ Santamaría Pastor, J. A., Sobre la legislación estatal del siglo XXI..., *op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Aragón Reyes, M.: Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional. Madrid, Iustel, 2016.

¹⁵⁷ Civio, *El BOE nuestro de cada día*, Civio.es.

consecuencias de manera que cualquier ciudadano pueda comprender la forma en que se legisla.

Estas iniciativas cumplen una función imprescindible: acercan el debate sobre el procedimiento legislativo a la ciudadanía. Promover campañas de educación cívica y fomentar una cultura crítica sobre el uso del decreto-ley puede contribuir, indirectamente, a reducir su uso abusivo. Cuando la ciudadanía se informa y exige mayor calidad normativa, los poderes públicos tienen menos margen para legislar sin escrutinio.

6. CONCLUSIONES

Este trabajo ha tenido como objetivo demostrar que el Decreto-ley, originalmente concebido como una herramienta excepcional para situaciones de urgencia (art. 86 CE), se ha convertido en una vía legislativa habitual. El análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal que se ha realizado en este escrito nos permite formular las siguientes conclusiones.

PRIMERA. En España se constata una preeminencia creciente del Ejecutivo frente al Legislativo, cuyo ejemplo más significativo es el uso ordinario del decreto-ley. El equilibrio clásico entre Ejecutivo y Legislativo diseñado por la Constitución de 1978 se ha visto progresivamente alterado en la práctica política contemporánea. Aunque formalmente el Parlamento sigue siendo el titular de la potestad legislativa (art. 66 CE), la realidad demuestra que el Gobierno ha adquirido un protagonismo normativo cada vez mayor. En efecto, Aragón Reyes alerta que España ha evolucionado hacia un “parlamentarismo presidencialista” en el que el presidente del Gobierno no solo ejerce la dirección de la política gubernamental (como exige el artículo 98.2 CE) sino también la de la política parlamentaria. En tal sistema, la mayoría parlamentaria respalda casi automáticamente la iniciativa del Ejecutivo, dejando al Parlamento un papel muy secundario. Como resultado, el único contrapeso real que queda es el Poder Judicial.

El decreto-ley, concebido en el art. 86 CE como un instrumento excepcional para situaciones de “extraordinaria y urgente necesidad”, se ha transformado en una vía legislativa habitual. La evolución cuantitativa examinada en este trabajo evidencia una tendencia creciente en su utilización, especialmente en las últimas legislaturas. Esta expansión no responde únicamente a situaciones críticas, como pudo ser la pandemia, sino que se ha consolidado como técnica ordinaria de producción normativa.

El problema no es la existencia del decreto-ley, cuya utilidad en contextos que son realmente urgentes es incuestionable, sino en su desnaturalización. Cuando el Ejecutivo recurre sistemáticamente a esta figura para regular materias estructurales o introducir modificaciones múltiples mediante decretos-leyes “ómnibus”, el Parlamento queda desplazado de su función central de deliberación y elaboración de la ley.

El análisis comparado con Italia ha demostrado que este fenómeno no ocurre únicamente de España. También allí el decreto-legge ha sido objeto de abuso, hasta el punto de que la Corte Costituzionale tuvo que intervenir para frenar prácticas como la reiteración de decretos no convertidos. Sin embargo, el caso italiano muestra que el sistema puede reaccionar mediante reformas y límites jurisprudenciales más estrictos. Esta comparación refuerza la idea de que la expansión del decreto-ley no es exclusivamente un problema español, sino que es el resultado de interpretaciones y políticas concretas. Nos enseña que esta herramienta es muy utilizada por los gobiernos y que su uso indiscriminado suscita críticas de la doctrina. Esta perspectiva da mayor valor a este Trabajo de Fin de Grado dado que enseña que este problema tiene una dimensión que va más allá de lo nacional.

En definitiva, el decreto-ley se ha convertido en el símbolo más claro de la preeminencia del Ejecutivo, evidenciando un desplazamiento del centro de gravedad del sistema desde el Parlamento hacia el Gobierno.

SEGUNDA. Los mecanismos de control previstos constitucionalmente resultan insuficientes en la práctica política actual. En primer lugar, el control político ejercido por el Congreso en el trámite de convalidación presenta importantes debilidades estructurales. Se trata de un acto unicameral, con una votación de conjunto y sin posibilidad de enmiendas. La intervención de los grupos parlamentarios es limitada en el tiempo y el Senado queda completamente excluido del control inicial. Además, la práctica demuestra que el Congreso raramente rechaza un decreto-ley, especialmente cuando el Gobierno cuenta con una mayoría suficiente o con apoyos parlamentarios estables. La posibilidad prevista en el art. 86.3 CE de tramitar el decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia es potestativa y no obligatoria, lo que reduce su eficacia como mecanismo que infunde de mayor rigor democrático a esta figura. En muchas ocasiones el decreto-ley no se somete posteriormente a un debate legislativo completo, consolidando así la primacía gubernamental.

En segundo lugar, el control jurisdiccional ejercido por el Tribunal Constitucional tampoco ha logrado frenar este fenómeno. Si bien el Tribunal ha reiterado desde la STC 29/1982 que la “extraordinaria y urgente necesidad” constituye un límite jurídico y no una cláusula vacía, en la práctica ha adoptado una actitud deferente hacia el Gobierno. El escrutinio suele limitarse a comprobar la existencia de una motivación razonable y la ausencia de arbitrariedad manifiesta.

La doctrina ha señalado que señalan que existe, de hecho, una especie de *presunción iuris tantum* de constitucionalidad: la carga de probar el abuso recae sobre quien impugna el decreto, y no al revés. Esto tiene como consecuencia que en la práctica pocos decretos-leyes son declarados inconstitucionales. Por tanto, ni el control político ni el jurisdiccional han impedido la progresiva normalización del decreto-ley como técnica legislativa ordinaria. La Constitución lo concibe claramente como una excepción, pero la práctica lo ha convertido en regla.

TERCERA. Es necesario reforzar los mecanismos de control mediante una interpretación más rigurosa y reformas institucionales concretas. En el plano jurisdiccional, resulta imprescindible una reinterpretación estricta del presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad”. El Tribunal Constitucional podría ser más severo: exigir al Gobierno una motivación más precisa y una conexión real entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas. Numerosos autores piden aplicar criterios de proporcionalidad al examen de cada decreto: sólo las situaciones verdaderamente excepcionales y urgente deberían justificar el recurrir al decreto en vez de a la vía legislativa ordinaria.

En el plano político, la medida más relevante sería hacer obligatoria la tramitación de todos los decretos-leyes como proyectos de ley. Esta reforma podría llevarse a cabo a través de una modificación reglamentaria o constitucional, y permitiría introducir enmiendas parciales, someter los decretos-leyes a un debate plural en el que las minorías participen y garantizar la intervención del Senado. La experiencia comparada italiana muestra que la conversión obligatoria no elimina el uso intensivo del instrumento, pero sí refuerza el control parlamentario.

Asimismo, otra solución es hacer del procedimiento ordinario una vía menos lenta e ineficaz, y modernizarla y actualizarla para que deje de acudir a la vía excepcional únicamente por razones de agilidad. Por ejemplo, una idea es modificar el Reglamento

del Congreso para que la Mesa no pueda bloquear pasivamente la tramitación como proyecto de ley. Se critica que hoy en día la Mesa, controlada por la mayoría, puede impedir que un decreto pase a debatirse plenamente al dilatar plazos de enmiendas de forma indefinida. Establecer plazos rígidos para esa fase de enmiendas, sin posibilidad de ampliaciones arbitrarias, impediría este tipo de obstrucción parlamentaria. Además, la doctrina pide eliminar la potestad de la Diputación Permanente para aprobar proyectos de ley, y que esta competencia recaiga exclusivamente en el Congreso y el Senado en pleno, para que la sociedad entera se vea reflejada en la ley.

Estas reformas no buscan eliminar el decreto-ley, sino devolverlo a su función constitucional originaria: instrumento excepcional, provisional y subordinado al Parlamento.

CUARTA. Es imprescindible reequilibrar la balanza institucional fortaleciendo el papel del Parlamento y la calidad del proceso legislativo. La expansión del decreto-ley no es solo un problema técnico de interpretación, ni una vía fácil para que los políticos puedan pasar reformas, sino que un síntoma de una transformación más profunda del parlamentarismo español. El debilitamiento del debate legislativo, la reducción del tiempo de deliberación y la concentración de la iniciativa normativa en el Ejecutivo afectan directamente a la calidad democrática.

Reequilibrar la balanza implica fortalecer el procedimiento legislativo ordinario, y como se ha dicho antes, hacerlo más ágil sin sacrificar garantías y recuperar la centralidad del Parlamento. La riqueza del procedimiento legislativo no es una carga innecesaria, sino una garantía democrática: permite que las minorías participen, que se introduzcan enmiendas y que el texto final refleje un proceso de negociación y contraste que refleje la opinión de toda la sociedad.

Además, la mejora del control político y la transparencia del proceso contribuirían a reforzar la seguridad jurídica y la confianza ciudadana en la ley. La concienciación pública sobre la importancia de la calidad normativa es crucial: si el abuso de nuestro sistema legislativo no genera un rechazo entre los ciudadanos que se traduzca en pedir cuentas a los políticos (y que se refleje en el voto), nunca cambiará la situación.

El análisis realizado ha permitido no solo evidenciar el abuso del decreto-ley con datos y ejemplos concretos, sino también justificar la necesidad de rectificar la situación. De lo contrario, corremos el riesgo de ahondar en la “crisis de la ley”. Este trabajo, por tanto,

reitera la importancia de reconducir la práctica legislativa española hacia los cauces ordinarios, reforzando la centralidad del Parlamento y la calidad de la ley, para así salvaguardar los valores esenciales del Estado democrático de Derecho.

7. DECLARACIÓN DE USO DE HERRAMIENTAS DE IAG

Por la presente, yo, Isabel de Perier Mallo, estudiante de E-3 de la Universidad Pontificia Comillas al presentar mi Trabajo Fin de Grado, declaro que he utilizado la herramienta de Inteligencia Artificial Generativa ChatGPT u otras similares de IAG de código sólo en el contexto de las actividades descritas a continuación:

1. **Brainstorming de ideas de investigación:** Utilizado para idear y esbozar posibles áreas de investigación.
2. **Referencias:** para identificar referencias preliminares que luego he contrastado y validado y para asegurarme que estoy citando en el formato correcto.
3. **Corrector de estilo literario y de lenguaje:** Para mejorar la calidad lingüística y estilística del texto.
4. **Sintetizador y divulgador de libros complicados:** Para resumir y comprender literatura compleja.

Afirmo que toda la información y contenido presentados en este trabajo son producto de mi investigación y esfuerzo individual, excepto donde se ha indicado lo contrario y se han dado los créditos correspondientes. Soy consciente de las implicaciones académicas y éticas de presentar un trabajo no original y acepto las consecuencias de cualquier violación a esta declaración.

Firma: Isabel de Perier Mallo

8. BIBLIOGRAFIA

Fuentes normativas

Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978.

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 156, de 30 de junio de 1992.

Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. *Boletín Oficial del Estado*, 151, de 24 de junio de 2000.

Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. *Boletín Oficial del Estado*, 125, de 25 de mayo de 2002.

Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica. *Boletín Oficial del Estado*, 100, de 26 de abril de 2003.

Real Decreto-ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía. *Boletín Oficial del Estado*, 50, de 28 de febrero de 2006.

Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook. (2019, 12 de octubre). *Boletín Oficial del Estado*, (246).

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 73, de 18 de marzo de 2020.

Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. (2021). *Boletín Oficial del Estado*.

Reglamento del Congreso de los Diputados. (1982, 24 de febrero). *Boletín Oficial del Estado*.

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. *Boletín Oficial del Estado*, 55, de 5 de marzo de 1982.

Fuentes jurisprudenciales

Corte costituzionale. (1996, 17 de octubre). *Sentenza n. 360/1996* (ECLI:IT:COST:1996:360).

Tribunal Constitucional. (1982, 31 de mayo). *Sentencia 29/1982*.

Tribunal Constitucional. (1983, 4 de febrero). *Sentencia 6/1983*.

Tribunal Constitucional. (1983, 2 de diciembre). *Sentencia 111/1983*.

Tribunal Constitucional. (1986, 20 de mayo). *Sentencia 60/1986*.

Tribunal Constitucional. (1993, 21 de enero). *Sentencia 23/1993*.

Tribunal Constitucional. (2005, 15 de diciembre). *Sentencia 332/2005*.

Tribunal Constitucional. (2005, 9 de junio). *Sentencia 155/2005*.

Tribunal Constitucional. (2007, 28 de marzo). *Sentencia 68/2007*.

Tribunal Constitucional. (2011, 17 de marzo). *Sentencia 31/2011*.

Tribunal Constitucional. (2011, 14 de septiembre). *Sentencia 137/2011*.

Tribunal Constitucional. (2013, 14 de febrero). *Sentencia 39/2013*.

Tribunal Constitucional. (2013, 5 de junio). *Sentencia 132/2013*.

Tribunal Constitucional. (2014, 11 de septiembre). *Sentencia 142/2014*.

Tribunal Constitucional. (2015, 14 de mayo). *Sentencia 93/2015*.

Tribunal Constitucional. (2015, 24 de septiembre). *Sentencia 199/2015*.

Tribunal Constitucional. (2017, 21 de diciembre). *Sentencia 152/2017*.

Tribunal Constitucional. (2018, 7 de junio). *Sentencia 61/2018*.

Tribunal Constitucional. (2021, 13 de mayo). *Sentencia 110/2021*.

Tribunal Constitucional. (2023, 23 de febrero). *Sentencia 10/2023*.

Tribunal Constitucional. (2023, 21 de marzo). *Sentencia 18/2023*.

Tribunal Constitucional. (2024, 16 de enero). *Sentencia 7/2024*.

Tribunal Constitucional. (2024, 10 de septiembre). *Sentencia 113/2024*.

Tribunal Constitucional. (1983). *Recurso de inconstitucionalidad 116/1983, contra el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero*. *Boletín Oficial del Estado*, 61, de 12 de marzo de 1983.

Fuentes doctrinales

Aragón Reyes, M. (1986). La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (17), pp. 85–136.

Arana García, E. (2015). *Uso y abuso del decreto-ley*. *Revista de Administración Pública*, (191), pp. 337–365.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1985). *Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español*. *Revista de Administración Pública*, (106), pp. 97–133.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). *Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (111), pp. 415–443.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I., Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 110, 2021, pp. 66-95.

Ballester Cardell, M. (2021). La funcionalidad de la mesa de las asambleas legislativas ante el multipartidismo. Entre la representación colegiada de la cámara y el apoyo político a la mayoría parlamentaria, *Asuntos Constitucionales*, n.º 0, pp. 79–94.

Carmona Contreras, A. M. (1997). *La configuración constitucional del Decreto-Ley*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Celotto, A. (2002). *Parlamento y poderes legislativos del gobierno en Italia: el abuso del Decreto de Urgencia (Decreto ley)*, pp. 80-87.

- Díaz de Mera Rodríguez, A. (2011). Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (24), pp. 137–178.
- Elvira Perales, A. y Espinosa Díaz, A., *Sentencias del Tribunal Constitucional dictadas durante el primer cuatrimestre de 2024*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131 (2024), pp. 213-241.
- Fernández, T. R. y Aragón, M., Motorización o incontinencia legislativa. Producción, normas, análisis económico de los efectos que produce esta situación, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 129, 2024, pp. 282-286.
- García-Escudero Márquez, P., Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 21, 2021, pp. 82–104.
- Gómez Lugo, Y., Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 126, 2022, pp. 155–187.
- González García, I. (2017). *La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (111), pp.99–124.
- Jiménez Campo, J., Las Diputaciones Permanentes y el Decreto Ley, *Revista de Derecho Político*, nº15, 1982, pp. 36-55.
- Lligadas González, G. (2023). *Laxitud interpretativa y abuso de las situaciones económicas complejas y de la heterogeneidad en los decretos-leyes*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (128), pp. 129–159.
- Malaret i García, E. (1986). Algunas consideraciones en torno a la STC 29/1986, de 20 de febrero. *Revista de Administración Pública*, (111), pp. 275–290.
- Martín Núñez, E. (2024). *Algunas consecuencias del uso abusivo del decreto ley por parte de los Ejecutivos estatal y autonómicos*. *Derecho Privado y Constitución*, (45), pp. 1–25.
- Martín Rebollo, L., Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico), *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 174, 2015, pp. 23–92.
- Matia Portilla, F. J. (1998). La configuración constitucional del Decreto-Ley. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 18(54), pp. 398–403.
- Montilla Martos, J. A., Parlamentarismo en España: Algunas revisiones necesarias, *ReDCE*, nº 38, 2022.

Naranjo de la Cruz, R., La reiteración de los decretos leyes en Italia y su análisis desde el ordenamiento constitucional español, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 99, 2007, pp. 257–279.

Porras Ramírez, J. M. (2025). El abuso de la proposición de ley y de la presentación de enmiendas sin conexión material: dos manifestaciones de la distorsión en la función legislativa en tiempos de fragmentación parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (134), pp. 41–67.

Porras Ramírez, J. M. (2023). *¿Está en crisis el estado de derecho y la separación de los poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?* *Revista de Derecho Político*, (117), pp. 43–72.

Salas Hernández, J., *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979.

Sánchez de Vega García, A. (2007). La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” del decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española. *Revista de Estudios Políticos*, (68).

Santamaría Pastor, J. A. (2024). Sobre la legislación estatal del siglo XXI: una aproximación cuantitativa, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 130, pp. 13–47.

Santamaría Pastor, J. A. (2024). *Una llamada de emergencia sobre la crisis de la ley*. *Revista de Administración Pública*, (224), pp. 13–31.

Santolaya Machetti, P. (1992). *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Civitas.

Santolaya Machetti, P. (2003). *Veinticinco años de fuentes del derecho: el Decreto-Ley*. *Revista de Derecho Político*, (58–59), pp. 379–414.

Santaolalla López, F. (2017). La reforma de los decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España. *Revista de Derecho Político*, 98(1), pp. 13–43.

Tudela Aranda, J., *El Parlamento en tiempos críticos: nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons, Madrid, 2021b, pp. 19–68.

De Otto, I. (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel.

Documentos extraídos de internet

Civio. (2025, 22 de enero). *El Congreso deroga dos decretos ley: el de revalorización de las pensiones y descuentos en el transporte y el del impuesto a las eléctricas*. <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2025/01/22/el-congreso-deroga-dos-decretos-ley-el-de-la-revalorizacion-de-las-pensiones-y-los-descuentos-en-el-transporte-y-el-del-impuesto-a-las-electricas/> (Última consulta, 2026)

Civio. (2025, 26 de marzo). *Decretos ley tras la pandemia: menos, pero con más páginas y medidas*. <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2025/03/26/decretos-ley-tras-la-pandemia-menos-pero-con-mas-paginas/>

El Mundo. (2024, 16 de marzo). *El ‘boom’ del lobby en España: “No se aprueba una ley en España que no pase antes por nosotros”*.

Fernández, T.-R. (2023, 12 de julio). *Un Decreto-ley “escoba”*. Diario del Derecho. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1235223

Hay Derecho. (2023, 2 de julio). *El Decreto-Ley 5/2023 y la degradación de la legislación*. <https://www.hayderecho.com/2023/07/02/el-decreto-ley-5-2023-y-la-degradacion-de-la-legislacion/>

Hay Derecho. (2024). *Informe del Estado de Derecho 2024*. <https://www.hayderecho.com/informe-estado-de-derecho-2024/>

Hay Derecho. (2025). *Las Cortes Generales a examen: una radiografía al Parlamento español*. <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2025/06/V1-NFORME-PARLAMENTO-2025.pdf>

Iniciativas legislativas aprobadas - Congreso de los Diputados. https://www.congreso.es/gl/iniciativas-legislativas-aprobadas?last_search=1

Openpolis. (2024, marzo 27). *Lo stato di emergenza è finito ma continuano a proliferare i decreti legge*. Openpolis.it. <https://www.openpolis.it/lo-stato-di-emergenza-e-finito-ma-continuano-a-proliferare-i-decreti-legge/>

Openpolis. (s.f.). *L’abuso dei decreti legge e le incognite di una riforma costituzionale*. Openpolis.it. <https://www.openpolis.it/labuso-dei-decreti-legge-e-le-incognite-di-una-riforma-costituzionale/>

Urrutia, C., & Fosch, C. (2024, 16 de marzo). *El 'boom' del lobby en España: "No se aprueba una ley en España que no pase antes por nosotros"*. *El Mundo*.
<https://www.elmundo.es/economia/2024/03/16/65f47fa9e9cf4a50558b4573.html>

Senato della Repubblica. (s. f.). *Costituzione della Repubblica Italiana (testo in spagnolo)*.
https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_SPAGNOLO.pdf