

UN ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE EL PODER EJECUTIVO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA: EL USO Y ABUSO DE LAS ÓRDENES EJECUTIVAS Y LOS REALES DECRETOS-LEY

THE USE AND ABUSE OF EXECUTIVE ORDERS AND ROYAL DECREE-LAWS: A COMPARATIVE STUDY ON UNILATERAL EXECUTIVE POWER IN THE UNITED STATES AND SPAIN

María CORRES-ILLERA

Profesora Colaboradora Asociada Doctora
Facultad de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia de Comillas
Departamento de Disciplinas Comunes, Área de Derecho Constitucional
<https://orcid.org/0000-0002-1594-4173>

Juan Carlos CUEVAS LANCHARES

Profesor Contratado Doctor
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense.
Miembro del ICCA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración
<https://orcid.org/0000-0002-1871-9107>

Fecha de recepción del artículo: octubre 2023

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2023

RESUMEN

Este artículo contribuye a la investigación abordando el uso del poder ejecutivo unilateral de manera comparada entre los Estados Unidos de América y España. Ambos países tienen herramientas legales que permiten al Ejecutivo legislar de forma unilateral, poniendo en cuestión el principio de separación de poderes. Basándonos en los estudios de Mayer y Santolaya sobre las órdenes ejecutivas y los reales decretos-ley respectivamente, revisamos y ampliamos sus hallazgos con datos actuales, además de realizar un análisis comparado de estas herramientas jurídicas. Nuestras hipótesis son que los Gobiernos progresistas tienden a recurrir con más frecuencia a estas herramientas, especialmente durante sus primeros cien días en el cargo, más

aún, cuando los Gobiernos tienen poco apoyo de su rama legislativa. De esta manera, se hace un uso excesivo de la legislación que proviene del Ejecutivo para promover la agenda política del Gobierno, excediendo la intención con la que las órdenes ejecutivas y los reales decretos fueron planteados por los legisladores constituyentes en ambos países.

Palabras clave: Poder ejecutivo, presidencia, gobierno, separación de poderes, presidencialismo, democracia parlamentaria, decretos-leyes, órdenes ejecutivas, reales decretos.

ABSTRACT

This article contributes to the research addressing the use of unilateral executive power in a comparative manner between the United States of America and Spain. Both countries have legal tools that allow the executive to legislate unilaterally, calling into question the principle of separation of powers. Based on Mayer and Santolaya's studies on Executive Orders and Royal decree-laws respectively, we review and expand their findings with current data, in addition to applying a comparative analysis of these legal tools. Our hypotheses are that progressive governments tend to resort more frequently to these tools, especially during their first hundred days in office. Even more so, when governments have little support from their legislative branch. In this way, excessive use is made of executive legislation to promote the government's political agenda, exceeding the intention with which executive orders and royal decree-laws were created by the constitutional legislators.

Keywords: executive power, presidency, presidential system, decree, executive order, government, separation of powers, presidentialism, parliamentary democracy, parliamentary system.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ÓRDENES EJECUTIVAS Y REALES DECRETOS-LEY COMO INSTRUMENTOS LEGALES. 1. Las órdenes ejecutivas en el sistema jurídico de los EE. UU. 2. El real decreto-ley en el sistema jurídico español. III. METODOLOGÍA. IV. ANÁLISIS. 1. El uso más frecuente de las EO y los RDL depende de la ideología del Gobierno. 2. La utilización de EO y RDL para establecer la agenda política del Gobierno. 3. Los Gobiernos débiles emiten más EO y RDL. 4. ¿Se están usando correctamente las EO y los RDL? V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.

I. INTRODUCCIÓN

Esta investigación plantea un estudio sistematizado de los reales decretos-ley (RDL) en España durante las últimas décadas, en paralelo a las órdenes ejecutivas (EO, por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos (EE. UU.). A pesar de operar en dos sistemas políticos muy diferentes, uno parlamentario y el otro presidencial, se puede considerar que los RDL y las EO son instrumentos legales homólogos diseñados para que el Ejecutivo, en sistemas democráticos plenamente consolidados, use como medida excepcional los poderes que están reservados para el Legislativo. Además, como señala el profesor Manuel Aragón Reyes (2016), cada vez que un RDL se utiliza de forma unilateral como un privilegio ejecutivo, España se acerca más a un sistema presidencialista y se aleja de las prácticas de la democracia parlamentaria, de ahí la pertinencia de los países elegidos para la comparativa.

Comenzaremos enmarcando constitucionalmente lo que son los RDL y las EO, y lo que implican como herramientas legales en el marco de sus respectivos sistemas jurídicos. Para, posteriormente, basándonos en un análisis cualitativo de dichas herramientas, tanto individual como comparativo, ver si este recurso legal, que permite a los Gobiernos legislar, se utiliza adecuadamente o, por el contrario, se utiliza principalmente como instrumento político al no respetar los límites de su caracterización constitucional, prestando especial atención a su excepcionalidad y urgencia.

Observaremos cómo los RDL y las EO se han utilizado como recurso político en los últimos años tanto en España como en los Estados Unidos, especialmente en cuatro circunstancias: i) en el caso de un Gobierno progresista; ii) durante los primeros cien días en el cargo; iii) en el caso de Gobiernos débiles o divididos; iv) el uso correcto o abusivo que de estas herramientas se hizo durante la pandemia global de la COVID-19.

Este estudio tiene como objetivo aportar argumentos académicos en el debate abierto para la reforma de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Se cuestiona si los límites para la interpretación constitucional resultan suficientemente claros, o si se deben acometer restricciones para evitar el uso político de estas poderosas herramientas del Poder Ejecutivo.

Hoy en día, aunque el número de EO no es tan alto como hace un siglo (ver tabla 1 del apéndice), ha estado aumentando recientemente con cada nueva Administración en los EE. UU. También observamos esta preocupante tendencia en España con los RDL, ya que los Gobiernos exhiben rasgos de poder unilateral, sin los necesarios contrapesos en el ejercicio del poder (ver tabla 2 del apéndice).

Atendiendo a estas cuestiones optamos por estudiar este problema en una perspectiva comparada en los dos países, y ver si comparten patrones comunes que puedan llevar a una posible explicación de por qué se ha incrementado su uso en los últimos años. Para ese examen analizamos la literatura española sobre el uso y abuso de los RDL y la estadounidense sobre la legislación unilateral desde el Ejecutivo sobre la base de los datos obtenidos.

II. ÓRDENES EJECUTIVAS Y REALES DECRETOS-LEY COMO INSTRUMENTOS LEGALES

1. *Las órdenes ejecutivas en el sistema jurídico de los EE. UU.*

En los EE. UU. el presidente tiene el poder de emitir varios tipos de documentos legalmente vinculantes, como son las órdenes ejecutivas (EO), los memorandos presidenciales o las proclamaciones. También cuenta con la capacidad de bloquear la legislación del Congreso mediante la utilización del veto. De entre estos, las EO permiten a los presidentes promulgar legislación vinculante sin necesidad de la aprobación del Congreso.

Se considera que para emitir una EO válida desde el punto de vista legal, el presidente debe cumplir uno de tres requisitos: a) que responda a la delegación literal del artículo II de la Constitución de los Estados Unidos; b) que se traslade de una transferencia expresa de poderes del Congreso al presidente de los EE. UU.; c) que se trate de uno de los poderes inherentes de la Presidencia de los Estados Unidos (Mayer, 2002, p. 36).

Inicialmente, el uso de las EO se limitaba a cuestiones burocráticas dentro del Gobierno (Branum, 2002, p. 9), como el aumento o disminución de departamentos, agencias o personal. Sin embargo, su uso se ha desviado hacia otras áreas particularmente significativas del Gobierno como son las relaciones internacionales, o en el ámbito

de los derechos civiles, acciones que han proliferado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (Malchow, 2020, p. 282). El uso de las EO ha dado lugar a un aumento *de facto* de los ya de por sí amplios poderes de la Presidencia de los EE. UU. La posibilidad de emitir EO, como instrumentos para legislar de manera unilateral desde la Presidencia ha adquirido una preeminencia sin precedentes en la vida política estadounidense.

Dos de los presidentes más significativos de principios del siglo xx en los Estados Unidos tenían dos puntos de vista opuestos sobre el papel que podían jugar las EO para aumentar el poder presidencial. Por un lado, Theodore Roosevelt estaba a favor de un Ejecutivo fuerte que, en caso de necesidad, como demostró durante su mandato, pudiera expandir sus poderes haciendo uso de EO sin la supervisión del Congreso. Por otro lado, Howard Taft consideraba que el Poder Ejecutivo debería estar limitado por los controles y equilibrios diseñados en la Constitución norteamericana y, en consecuencia, no debería aumentar sus funciones a menos que se le transfirieran expresamente poderes extraordinarios (Branum, 2002, pp. 3-4; Mayer, 2002, p. 51).

Las EO siguen un sistema de numeración consecutivo, independientemente de quién ocupe la Casa Blanca. Este sistema ha estado en vigor desde principios del siglo xx y recopila EO que datan de 1862 (Mayer, 2002, p. 68). En consecuencia, las órdenes emitidas por presidentes anteriores se numeran con un sufijo que indica que están fuera del sistema de órdenes consecutivas (Branum, 2002, p. 8). Es importante señalar que las nuevas EO pueden ser promulgadas para derogar órdenes ejecutivas anteriores.

Algunas de las EO más famosas de la historia han sido: el internamiento de los estadounidenses de origen japonés en la Segunda Guerra Mundial, durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt; la creación del Cuerpo de Paz, de John F. Kennedy; o la reforma de los mecanismos de detención de sospechosos de terrorismo, durante el gobierno de George W. Bush. Estas medidas coinciden con la evolución y expansión del Poder Ejecutivo en los Estados Unidos (Dodds, 2013).

Es importante recordar que no hay una definición *de iure* en la Constitución de 1787, ni en ninguna EO, de lo que debe ser el contenido y alcance de una EO (Dodds, 2013, p. 5; Rudalevige, 2012,

p. 145), las EO desde esa indefinición son en esencia una decisión unilateral del presidente, concebidas como un poder discrecional del mismo (Mayer, 1999, p. 448), que le permite legislar sin intervención del Congreso o del Tribunal Supremo (Mayer, 2002, p. 4), y que involucra un delicado equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo.

2. El real decreto-ley en el sistema jurídico español

Los antecedentes históricos de los RDL en España se remontan al siglo XIX, pero no fue hasta el golpe de Estado del general Primo de Rivera que se reconoció plenamente la existencia de esta herramienta legal, específicamente después del 15 de septiembre de 1923, cuando el entonces presidente de la Junta Militar recibió el poder de emitir reales decretos-ley (Tuñón de Lara, 1974). Posteriormente, la Constitución de la Segunda República española (en 1931), y en el marco de una democracia parlamentaria liberal, formalizó la figura del decreto-ley en el artículo 80 con un carácter bastante restrictivo que estableció limitaciones mucho más claras y precisas para el uso de los RDL que la legislación española anterior, y la actual, al requerir un acuerdo unánime en el Consejo de Ministros para su aprobación, así como una autorización previa por una mayoría cualificada de diputados en la Cámara Baja para su desarrollo, de esta forma el Congreso no se veía desprovisto del ejercicio de sus funciones legislativas y de control sobre el Poder Ejecutivo. Mientras que, con la actual Constitución española (CE) (1978), la autorización del Parlamento se produce después de la promulgación del RDL por el Gobierno.

Sin embargo, el momento de máxima expansión de esta norma legal en España sin duda tuvo lugar durante la dictadura de Franco (1939-1977), y específicamente después de la muerte del dictador en 1975, durante la transición hacia la democracia. Durante este período, se aprobaron un total de 841 reales decretos-ley (Santolaya Machetti, 2003, p. 38; Aragón Reyes, 2016, p. 34).

Así, se puede afirmar que, como señala Santolaya Machetti (2003), el origen histórico de esta herramienta en el sistema legal español tiene unas claras connotaciones antidemocráticas, a pesar de que durante la Transición los reales decretos-ley fueron muy útiles en lo que Torcuato Fernández Miranda definió como el paso «de ley a ley, mediante ley» (Fernández Miranda, 2018). Sin embargo, en

el siglo XXI, el abuso de esta práctica ha socavado el desarrollo de la democracia española, situación que se ha visto agravada por la pandemia de la COVID-19.

Actualmente, los RDL están regulados en el artículo 86 de la Constitución española (1978) con una triple limitación (art. 86 CE): circunstancial, material y temporal.

La limitación circunstancial que supone el presupuesto de hecho habilitante se refiere al hecho de que la Constitución permite al Gobierno emitir RDL solo en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Irónicamente, es responsabilidad del Gobierno identificar cuáles son las circunstancias extraordinarias y urgentes; el Tribunal Constitucional no se ha inmiscuido demasiado en calificar de abusivo lo que los Gobiernos tildan como urgente y necesario, por considerar que esta apreciación debe ser estrictamente política (Barreiro González, 2003, p. 55); por lo tanto, los Gobiernos utilizan los RDL atendiendo, en la mayoría de los casos, a su propia conveniencia. Sin embargo, es importante destacar que existen limitaciones materiales que especifican qué áreas no pueden ser reguladas por el real decreto-ley: como aquellas relacionadas con los derechos fundamentales, los estatutos de autonomía o el régimen electoral general.

Finalmente, existe un problema clave que afecta a la práctica legal de los RDL, y es su naturaleza provisional. Este límite, establecido en la Constitución (art. 86 CE), fija que el Congreso de los Diputados tiene un plazo de 30 días para convalidar o derogar esos decretos (García-Escudero Márquez, 2005b). Además, el Congreso también tiene la oportunidad de activar un procedimiento legislativo abreviado para convertirlos en proyectos de ley (García-Escudero Márquez, 2005a, p. 236), lo que permitiría no solo la discusión parlamentaria del texto, sino también la posibilidad de introducir enmiendas por parte de otras fuerzas políticas. A menos que el RDL se transforme en un proyecto de ley el Senado no participa en su aprobación parlamentaria, impidiendo que la Cámara Alta realice una de sus funciones más destacadas como cámara de segunda lectura, una muestra más del bicameralismo asimétrico de las Cortes, con un predominio del Congreso frente al Senado.

Además, los RDL solo pueden ser derogados, en todo o en parte, mediante un recurso de inconstitucionalidad presentado ante

el Tribunal Constitucional español (TC). Si el TC dicta sentencia declarando que el decreto incumple el marco constitucional español el decreto se anula y queda sin efecto desde su aprobación.

Los RDL también se numeran consecutivamente, con una numeración que se reinicia al comienzo de cada año natural.

III. METODOLOGÍA

Esta investigación compara dos herramientas legislativas homólogas en dos sistemas políticos democráticos diferentes, la monarquía parlamentaria española y el modelo presidencialista de los EE. UU. Sustentándonos en los datos recabados, podemos afirmar que tanto en EE. UU. como en España, las EO y los RDL han sido utilizados de la misma manera por los Gobiernos, lo que ha llevado a un aumento del poder ejecutivo sin una supervisión parlamentaria eficaz, vulnerando los controles y equilibrios diseñados por sus respectivas constituciones. Al aplicar los datos de la literatura académica consolidada sobre EO y RDL, así como al aplicar la literatura estadounidense a los RDL y viceversa, buscamos contribuir con una nueva perspectiva a este campo. Aspiramos a inspirar a otros académicos a emprender investigaciones similares en sus países, lo que ayudará a comprender mejor las diferencias y similitudes sobre estas herramientas del Poder Ejecutivo en todo el mundo, con la intención de incentivar y promover el debate académico sobre la necesidad de reformar o restringir el uso y el abuso de la legislación que emana del Poder Ejecutivo.

Revisitando el análisis de Mayer y Santolaya Machetti extraemos buena parte de sus marcos teóricos para comprobar si sus conclusiones siguen siendo aplicables al uso actual de EO y RDL en los EE. UU. y España.

En un artículo publicado en 1995, Mayer estudió las órdenes ejecutivas desde 1939 hasta 1995. Su libro *With the stroke of a pen* (2002) amplió hasta 1999 su estudio anterior. En ambos trabajos, Mayer concluyó que las EO varían según tres condiciones generales: en primer lugar, dependiendo del partido político que esté en el poder; en segundo lugar, se emiten más EO al comienzo y al final del mandato presidencial; y, en tercer lugar, existe un mayor uso de EO cuando el Gobierno exhibe bajos niveles de apoyo popular o del Congreso (Mayer, 1999; Mayer, 2002).

De la misma forma, Santolaya Machetti realizó un estudio sistemático en el que se centró en las características constitucionales de los RDL (Santolaya Machetti, 1988). Después, en 2003, hizo un seguimiento minucioso analizando el uso, y el abuso, de esta herramienta legal para el período comprendido entre el 1 de mayo de 1987 y el 1 de mayo de 2003 (Santolaya Machetti, 2003).

Han pasado veinte años desde la publicación de los estudios de Mayer y Santolaya Machetti. Por lo tanto, creemos que es el momento apropiado para revisar sus hallazgos, y confirmar si sus resultados siguen siendo aplicables hasta la fecha de escritura de este trabajo¹.

Para ofrecer una visión general de la cantidad de RDL y EO aprobados en los últimos años, así como permitir observar cómo se comparan los datos analizados con las cifras históricas, el apéndice de este trabajo contiene las cifras sobre el número total de RDL y EO recopiladas a través de los datos ofrecidos en la página web del American Presidency Project y del sitio web del Congreso de los Diputados. Para poner a prueba los hallazgos de Mayer y Santolaya Machetti, que terminan en 2002 y 2003 respectivamente, comenzamos nuestro análisis en el año 2000 para España y en 2001 para los EE. UU. ya que además de suponer el arranque del nuevo siglo XXI, estos años marcan el comienzo de las cuatro Administraciones más recientes tanto en España como en los EE. UU. Unas Administraciones con una importante carga simbólica en lo que se refiere a la alternancia en el poder de visiones ideológicas contrapuestas.

Las elecciones de noviembre de 2000 marcaron el inicio de la presidencia de George W. Bush que comenzó en enero de 2001. De manera similar, España celebró elecciones generales en marzo de 2000, lo que resultó finalmente en el segundo mandato de José María Aznar (que comenzaría en abril de ese mismo año), hemos etiquetado esto como nuestra «muestra primaria». Además, lo interesante de esta «muestra primaria» es que, tanto en los EE. UU. como en España, la mitad de los Gobiernos comprendidos entre 2000 y 2023 han sido conservadores y la mitad progresistas, lo que debería ser útil para medir objetivamente nuestra hipótesis central.

¹ Los datos están actualizados hasta la investidura de Pedro Sánchez el 16 de noviembre de 2023.

Hemos considerado beneficioso incluir datos contextuales de ambos países, ya que puede facilitar la ilustración de diferentes patrones en cada país. Hemos llamado a esto nuestra «muestra contextual», que comprende los años que van desde 1977 hasta ahora. Esta comparativa nos pareció especialmente interesante porque en 1977 se inicia un nuevo mandato presidencial en los EE. UU. y coincide con la primera vez que España tuvo un Parlamento democráticamente elegido desde el régimen de Franco.

Con estas *muestras*, primero compararemos ambos conjuntos de pruebas en lo que consideramos un análisis novedoso que extrapola las afirmaciones de Mayer sobre órdenes ejecutivas, a los RDL españoles. Además, implementaremos la clasificación de Santolaya Machetti relativa al uso y al abuso de los RDL a las EO americanas. Se pretende encontrar un posible marco internacional común para la caracterización de la legislación que emana del Poder Ejecutivo, que posteriormente podría ser utilizado para examinar cómo se ha utilizado la legislación ejecutiva en otros países.

IV. ANÁLISIS

1. El uso más o menos frecuente de las EO y los RDL depende de la ideología del Gobierno

Siguiendo la primera afirmación de Mayer, comenzamos analizando si el aumento en el número de EO y RDL puede atribuirse a la filosofía política del Gobierno que está en el poder.

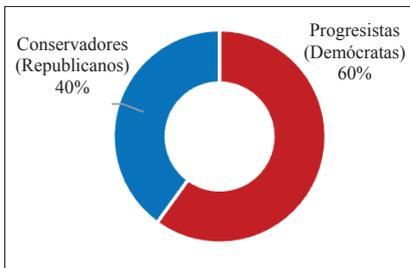
La hipótesis de partida arranca de la idea de que debido a la marcada tendencia al desarrollo de políticas públicas con efectos inmediatos en la sociedad de los Gobiernos progresistas, es decir, del Partido Demócrata en los Estados Unidos y el Partido Socialista en España, recurrirán con mayor frecuencia a EO y RDL que sus contrapartes conservadoras. Por lo tanto, formulamos nuestra primera hipótesis: «H1: Los Gobiernos progresistas utilizan con más frecuencia las EO y los RDL».

En primer lugar, debemos señalar que todos los Gobiernos, independientemente de su ideología, han utilizado con relativa frecuencia EO o RDL. Según las figuras 1 y 2, podemos observar cómo durante las últimas cuatro Administraciones, tanto en España como

en EE. UU., parece haber una diferencia en el número de EO y RDL dependiendo de la filosofía política del Ejecutivo. Los datos de la muestra primaria confirman que el 60% de las EO y el 62% de los RDL han sido emitidos por Gobiernos progresistas (figuras 1 y 2), cumpliéndose H1 para ambos países.

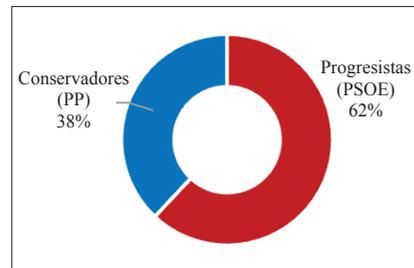
Al comparar el promedio de EO emitidas por año de cada presidente en nuestra muestra primaria estadounidense, tanto Trump como Biden superan la media de EO por año de la muestra (figura 3). De la misma manera, en la muestra primaria española, son los dos últimos presidentes –Rajoy y Sánchez– quienes marcan números por encima de la media (figura 4).

Figura 1: EO según la filosofía política del Gobierno (muestra primaria)



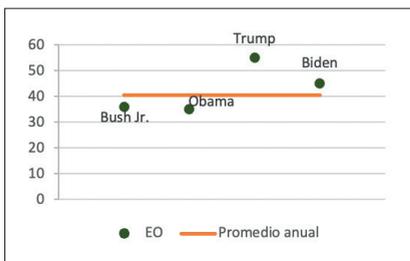
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2: RDL según la filosofía política del Gobierno (muestra primaria)



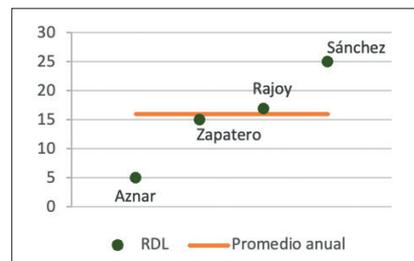
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3: Promedio de EO al año (muestra primaria)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4: Promedio de RDL al año (muestra primaria)



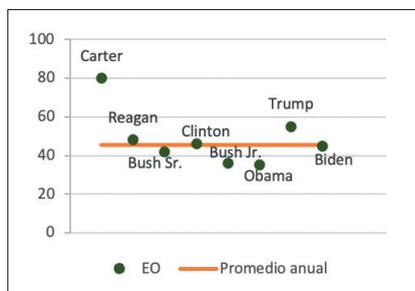
Fuente: Elaboración propia.

En la muestra primaria parece que la ideología del Gobierno no es un factor determinante ya que tanto los presidentes progresistas

como conservadores emiten un gran número de EO y RDL, lo que nos lleva a formular la tesis de la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y que este es un problema endémico que se ha propagado por todo el espectro político tanto en los EE. UU. como en España, y probablemente en el conjunto del planeta en aras de favorecer la gobernabilidad, y la eficacia de la acción gubernamental.

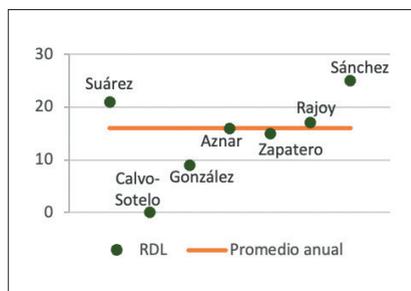
Estos resultados coinciden con los hallazgos de Mayer, quien advertía que los Gobiernos progresistas emitían un mayor número de EO. No obstante, consideramos relevante escoger muestras más grandes para observar si se producen resultados diferentes, atendiendo a la muestra contextual y a la muestra histórica (figuras 5 a 8).

Figura 5: Promedio de EO al año (muestra contexto)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6: Promedio de RDL al año (muestra contexto)



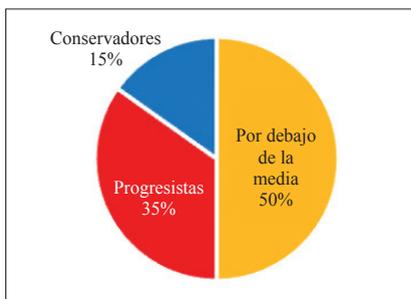
Fuente: Elaboración propia.

Al contrastar el promedio de EO por año de cada Administración para la muestra contextual, la mitad de los presidentes (4 de 8) emiten un número de EO al año que está por encima de la media. De esos 4, la mitad son progresistas. En España, 4 de los 7 presidentes de la muestra contextual –Suárez, Aznar, Rajoy y Sánchez– han emitido un número que está en la media o por encima de la media de 16 RDL anuales. Si consideramos que el Gobierno de Unión del Centro Democrático (UCD) presidido por Suárez tenía tintes progresistas, como sugieren algunos análisis internacionales ya que promovía políticas que avanzaban hacia la democracia y la consolidación del Estado social y democrático de derecho, obtenemos los mismos resultados que para los EE. UU. Por lo tanto, podemos concluir que tanto en EE.

UU. como en España se observa la misma tendencia en la muestra contextual, donde el mismo número de presidentes progresistas y conservadores están por encima de las medias en lo relativo a la utilización de estas herramientas jurídico-políticas, no llegando a resultados concluyentes para la H1, determinando que la asiduidad en la producción de RDL y EO, es un síntoma que trasciende la ideología del Gobierno.

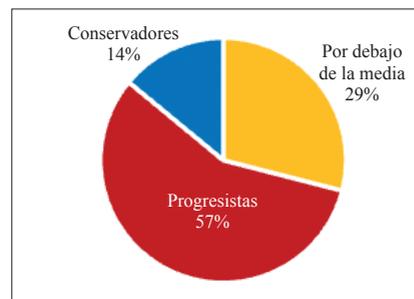
Sin embargo, al situar esto con los datos históricos mostrados en el anexo (figuras 7 y 8), podemos observar cómo en los EE. UU. de los 46 presidentes, la mitad han emitido un número por encima del promedio de EO, es decir, 166 o más de 166 EO durante su presidencia. De estos 23 presidentes estadounidenses, el 60% (14 presidentes) se clasifican como progresistas (figura 7). En España, la muestra histórica describe a 5 de los 7 presidentes con un número de RDL en la media o por encima de ella (108 RDL durante el mandato) (figura 8), de los cuales el 80% (4 presidentes) han sido Gobiernos progresistas. Por lo tanto, para los datos históricos también se confirmaría H1, tanto para España como para EE. UU. con una mayor intensidad en España que en EE. UU. lo que quizá tenga que ver con el hecho de que la muestra histórica estadounidense abarca más de doscientos años y la española menos de medio siglo.

Figura 7: EO según la filosofía política del Gobierno (muestra histórica)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 8: RDL según la filosofía política del Gobierno (muestra histórica)



Fuente: Elaboración propia.

Estamos de acuerdo con Mayer en que parece haber una correlación entre un uso más profuso de RDL y EO por parte de los Gobiernos progresistas, como demuestran los datos analizados para

la muestra primaria e histórica. Sin embargo, nos inclinamos más por las conclusiones de Gleiber y Schull, quienes, a pesar de encontrar esta interconexión, decidieron descartarla al considerarla demasiado débil (Gleiber y Shull, 1992, p. 449), ya que, como hemos podido observar, según la muestra elegida (primaria, contextual o histórica), pueden variar los resultados.

Por lo tanto, nuestras sospechas iniciales de H1 sí se confirman para los datos primarios e históricos de ambos países, pero no para la muestra contextual. Lo que sí puede confirmarse para ambos países es que independientemente de la ideología del Gobierno existe una tendencia bastante pronunciada a aprobar más EO y RDL en los últimos años.

2. La utilización de EO y RDL para establecer la agenda política del Gobierno

Mayer estableció que las EO se usan con mayor frecuencia al comienzo y al final del mandato presidencial. Creemos que, especialmente los presidentes entrantes con una fuerte voluntad transformadora tienen una marcada tendencia a depender de EO y RDL durante sus primeros días en el cargo, ya sea para revertir la situación impuesta por la Administración anterior, o para señalar una clara hoja de ruta política para su mandato. Además, consideramos que este comportamiento se magnifica cuando el nuevo presidente es de un partido político de signo opuesto al anterior, en este caso, las EO y los RDL suelen implementarse durante los primeros cien días como se muestra en las siguientes figuras (figuras 9 y 10), donde utilizamos la muestra contextual ya que contiene la muestra primaria, y ofrece una mayor perspectiva sobre el asunto que se analiza. En esta línea, nuestra segunda hipótesis es la siguiente: «H2: Los Gobiernos español y estadounidense utilizan los RDL y las EO, respectivamente, para solidificar su agenda política al comienzo de sus mandatos, especialmente durante sus primeros cien días en el cargo».

Tras tomar posesión, los presidentes intentan ganar impulso durante los primeros cien días en el cargo tratando de demostrar a los votantes que hicieron la elección correcta al elegirlos para la Presidencia. Este «efecto de comienzo del mandato» (Mayer, 1999,

p. 451) está confirmado por la literatura (Mayer, 2002, p. 88; Warber *et al.*, 2018, p. 123).

Examinando de cerca las EO emitidas durante los cien primeros días de las nuevas Administraciones estadounidenses puede observarse una tendencia hacia el incremento, no sólo en el uso de EO durante este período, sino también en el número de EO que se usan para derogar EO anteriores (figura 9). En la figura 9, estudiamos las transiciones gubernamentales que han tenido lugar durante la muestra contextual, donde obtenemos un promedio de 17 EO durante los cien primeros días de mandato. En este caso podemos observar cómo las últimas Administraciones, correspondientes a la muestra primaria, se encuentran –todas menos la Administración Bush– por encima de esta media.

Figura 9: EO durante los cien primeros días de gobierno (muestra contextual)

| Presidente | EO | EO que derogan | % de EO que derogan |
|---------------------|----|----------------|---------------------|
| Jimmy Carter | 16 | 3 | 19% |
| Ronald Reagan | 18 | 6 | 33% |
| George H. W. Bush | 11 | 3 | 27% |
| William J. Clinton | 13 | 1 | 8% |
| George W. Bush | 9 | 5 | 56% |
| Barack H. Obama | 19 | 7 | 37% |
| Donald J. Trump | 33 | 7 | 21% |
| Joseph R. Biden Jr. | 42 | 18 | 43% |

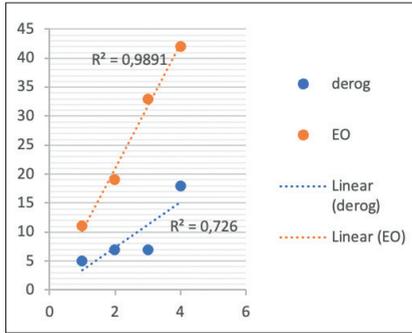
Fuente: Elaboración propia.

Figura 10: RDL durante los cien primeros días de gobierno (muestra contextual)

| Presidente | RDL | RDL que derogan | % de RDL que derogan |
|------------------------------|-----|-----------------|----------------------|
| Adolfo Suárez | 10 | 0 | 0% |
| Leopoldo Calvo Sotelo | 5 | 0 | 0% |
| Felipe González | 7 | 0 | 0% |
| José María Aznar | 8 | 0 | 0% |
| José Luis Rodríguez Zapatero | 4 | 2 | 50% |
| Mariano Rajoy | 11 | 0 | 0% |
| Pedro Sánchez | 9 | 4 | 44% |

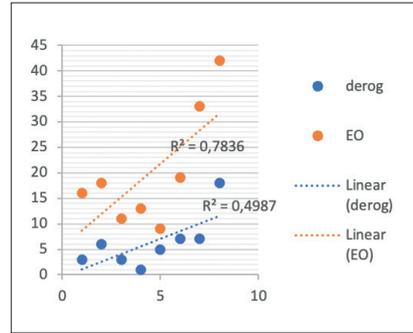
Fuente: Elaboración propia.

Figura 11: EO durante los cien primeros días de gobierno (muestra primaria)



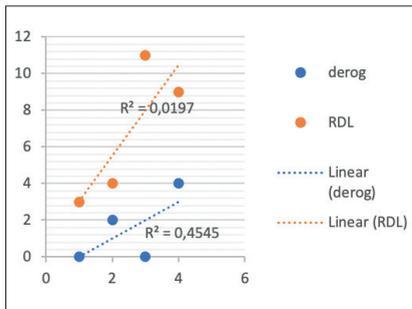
Fuente: Elaboración propia.

Figura 12: EO durante los cien primeros días de gobierno (muestra contextual)



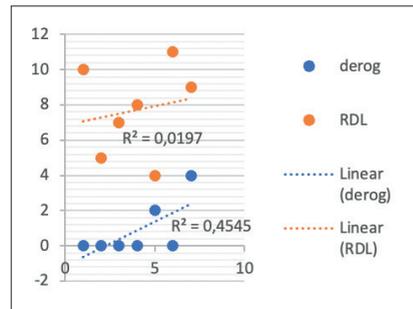
Fuente: Elaboración propia.

Figura 13: RDL durante los cien primeros días de gobierno (muestra primaria)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 14: RDL durante los cien primeros días de gobierno (muestra contextual)



Fuente: Elaboración propia.

Para Estados Unidos, también se comprueba que los segundos mandatos de Bush y Obama producen menos EO durante los cien primeros días del mandato reelegido, confirmando así que, cuando el Gobierno repite, hace menos uso de las EO y RDL, en los dos países.

Cuantitativamente, los datos de la figura 11 reflejan cómo el coeficiente de regresión lineal para la muestra primaria confirma un incremento gradual del número de EO durante los cien primeros días para la muestra primaria ($R^2 = 0,989$), siendo Joe Biden el presidente que más EO ha emitido durante este período, tanto para la muestra primaria como para la contextual. Al poner en contexto los datos de la muestra primaria encontramos que esta tendencia sigue siendo incrementalmente pronunciada ($R^2 = 0,783$) como ilustra la figura

12. Por ello, podemos concluir que los Gobiernos norteamericanos hacen claro uso de las EO para establecer su agenda política durante los primeros cien días en el cargo, confirmando así H2 para EE. UU.

En las figuras 10 y 14 tenemos los datos de la muestra contextual para RDL emitidos durante los cien primeros días en las últimas cuatro Administraciones. A pesar de que inicialmente podíamos pensar que España también experimentaría esa fuerte tendencia a incrementar el número de RDL, sobre todo teniendo en cuenta que los últimos Gobiernos habían batido récords en número de RDL aprobados, no parece que se utilice el impulso de los cien primeros días para tener ese efecto diferenciador de una forma tan obvia como en el caso americano. La figura 13 refleja como, en la muestra primaria, España también ha experimentado un aumento en el uso de RDL en los últimos años durante los primeros días del nuevo Gobierno, aunque de manera irregular si se toma como referencia lo sucedido en los EE. UU. siendo Mariano Rajoy el presidente que ha emitido más RDL durante este tiempo, seguido de cerca por Pedro Sánchez.

Podemos verificar el efecto de inicio de mandato en España en la medida en que los presidentes utilizan esta herramienta para plantear políticas relacionadas con su programa electoral. Tras un análisis cualitativo de la muestra contextual podemos observar cómo después de 12 años de gobierno socialista, el Gobierno de Aznar se comprometió con una agenda de política económica liberal, reflejando este cambio ideológico en todos sus RDL durante sus primeros cien días en el cargo. Sin embargo, tras la elección de los segundos mandatos, los Gobiernos de Felipe González, José M. Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero utilizaron muchos menos decretos durante sus cien primeros días que cuando fueron elegidos por primera vez, lo que contribuye a corroborar que cuando los Gobiernos repiten en el cargo no parecen hacer tanto uso de los RDL durante los primeros días de mandato.

La sociedad española planteó serias objeciones al Gobierno de Aznar durante 2004: las más significativas fueron la oposición en las calles a la guerra en Irak y las protestas por el vertido del petrolero Prestige en la costa gallega. Como tales, el tercer y cuarto RDL de Zapatero estaban destinados a mostrar que el nuevo Gobierno había escuchado las demandas de la sociedad española que votó por un cambio de Gobierno ese año. Por lo que, el RDL 3/2004 tuvo

como objetivo la reforma del mercado laboral (RDL 3/2004), y el RDL 4/2004 pretendía reparar los daños causados por el vertido de petróleo (RDL 4/2004), señalando claramente ese efecto de comienzo de mandato. Por su parte el primer RDL del Gobierno de Rajoy sobre medidas presupuestarias, fiscales y financieras urgentes para corregir el déficit público, estableció la agenda política de austeridad económica que adoptaría el Gobierno popular durante el resto de su mandato, siguiendo los ejemplos de Alemania y otros socios europeos (RDL 20/2011). Pedro Sánchez, por su parte, con los RDL 9/2018 y 10/2018, estableció como algunas de las principales prioridades del nuevo Gobierno de coalición la lucha contra la violencia de género y las reparaciones para las víctimas de la Guerra Civil (RDL 9/2018 y 10/2018). Estos datos afirman que los Gobiernos consideran urgente y necesario demostrar su compromiso con las promesas electorales, actuación que parece retorcer el supuesto de hecho habilitante del art. 86 CE ya que los Gobiernos elaboran propuestas electorales para una legislatura, no teniendo sentido que sea necesario hacer uso de legislación ejecutiva para conseguir esos objetivos, cuando además, previsiblemente el Gobierno cuenta con una mayoría parlamentaria que es la que ha investido de confianza al presidente del Gobierno para los próximos cuatro años, por lo que no debería tener problemas para sacar adelante su agenda política a través del procedimiento legislativo ordinario. Por todo lo anterior, podemos concluir que los Gobiernos españoles también utilizan los RDL para establecer su agenda política durante los primeros cien días en el cargo, confirmando así H2 también para España.

Un dato interesante que este estudio revela en la muestra contextual (figura 9), es que durante los cien primeros días un 30 % de las EO se usan para derogar órdenes anteriores. Mientras que para la muestra primaria este parámetro sube de un 30 a un 40 %. Consolidándose así la idea de que cada vez más, cuando un nuevo presidente entra en la Casa Blanca, intenta revertir las políticas anteriores de una manera más clara durante sus cien primeros días en el cargo con la intención de subrayar su distancia con la Administración anterior, como observamos en el examen cualitativo de la muestra primaria.

George W. Bush promulgó varias EO que revirtieron normas en el sector laboral (EO 13201, 13202, 13203, 13204, 13206), estable-

cidas por su predecesor; Obama, durante sus primeras 24 horas como presidente, a través de la EO 13489, cambió el sistema anterior de revisión y divulgación de los registros presidenciales, que había sido establecido por su predecesor a través de la EO 13233. La primera EO de Trump (EO 13765), tenía como objetivo derogar Obamacare, con todo el peso simbólico que este acto conllevaba, EO que fue posteriormente derogada por el presidente Biden a través de la EO 14009, en su primer mes de presidencia. Otro ejemplo es la segunda EO de Biden (EO 13986), promulgada el 20 de enero de 2021, para derogar la EO 13880 por la cual los inmigrantes ilegales residentes en el país no se contabilizaban en el censo; sin embargo, los resultados de esta acción no serán visibles hasta el próximo censo, lo que significa que, aunque la EO de Trump (EO 13880) ha sido derogada, seguirá en vigor hasta 2030.

Si trasladamos este análisis a nuestra muestra contextual, podemos ver ejemplos de cómo distintas políticas han sido modificadas a través de las Administraciones entrantes. Con la EO 12800 de George H. W. Bush, los contratistas federales no estaban obligados a notificar a sus empleados que tenían derecho a unirse a un sindicato (EO 12800), Bill Clinton derogó este requisito para los trabajadores federales con la EO 12836, mientras George W. Bush regresó al sistema establecido por George H. W. Bush con la EO 13201. Finalmente, Barack Obama a través de la EO 13496, derogó la EO de su predecesor y la reemplazó con un sistema en el que los contratistas deben notificar a sus empleados sus derechos a unirse y formar un sindicato (EO 13496).

Todos estos ejemplos de derogación de órdenes ejecutivas son medidas puramente políticas, en lugar de asuntos de extrema y urgente necesidad como determina para el caso español la Constitución (art. 86 CE), siendo evidente que tienden a simbolizar un claro distanciamiento público con respecto a la Administración anterior, sobre todo cuando se llevan a cabo durante los primeros cien días en el cargo, confirmando nuevamente el uso político de estas herramientas, y con ello H2 para EE. UU.

En la figura 10 podemos observar cómo, cada vez más, se utilizan los primeros RDL para romper con el legado del Gobierno anterior. Así, casi la mitad de los RDL establecidos durante los pri-

meros cien días en el cargo del nuevo presidente (muestra contextual) se utilizan con este objetivo. Es curioso ver cómo los resultados de la muestra contextual, tanto para EE. UU. como para España, reflejan la misma tendencia a derogar leyes de la Administración anterior durante los primeros días en el cargo (figuras 12 y 14), con una tendencia de $R^2 = 0,45$ para España, de la que resultará muy interesante seguir su evolución en el futuro. Además, es necesario destacar que ni Aznar ni Rajoy, ambos del Partido Popular (PP), han utilizado RDL para derogar explícitamente legislación promulgada por la Administración anterior durante sus primeros cien días en el cargo. Mientras que Zapatero derogó el trasvase del Ebro, aprobado por la Administración anterior (Ley 10/2004), con su segundo RDL (RDL 2/2004). Cuando Pedro Sánchez llegó al poder después de la moción de censura al Gobierno de Rajoy en 2018, transmitió un mensaje muy nítido de que revertiría las medidas de austeridad de Rajoy como una cuestión de extrema y urgente necesidad, dado el gran daño social que habían causado. Como tales, muchos de los RDL aprobados durante sus primeros cien días se dirigieron a este objetivo (RDL 6/2018; RDL 7/2018; RDL 8/2018; RDL 11/2018).

Por lo tanto, en España podemos ver cómo cada vez más las nuevas Administraciones utilizan RDL para reforzar su agenda gubernamental, identificándola con su programa electoral y distanciarse así de las Administraciones anteriores aprovechando el impulso político de los cien primeros días. Una interesante conclusión de este apartado ha sido observar cómo en España, las dos Administraciones socialistas de la muestra primaria han utilizado sus primeros cien días para derogar legislación conservadora de manera unilateral, mientras que los conservadores no parecen tener la misma necesidad en lo que se refiere a las acciones de sus homólogos progresistas. Está claro que este tipo de medidas podrían haberse llevado a cabo por el procedimiento legislativo habitual permitiendo el correcto funcionamiento del sistema establecido en 1978. Lo que nos llevaría a confirmar, de nuevo, que los Gobiernos socialistas en España hacen un uso más asiduo de los RDL (H1). Será interesante observar esta tendencia en el futuro, a más largo plazo, ya que el Gobierno de Zapatero fue el primero en utilizar de una manera nítida, los RDL para derogar legislación anterior.

Es fácilmente constatable que los Gobiernos también intentan establecer, o reforzar, su legado mediante la aprobación de EO y RDL durante sus últimos días al frente del Ejecutivo, a la vez que aprovechan estos últimos días en el Gobierno para realizar actos sobre los que, en muchos casos, después no van a tener que rendir cuentas. Así, la mayoría de los presidentes estadounidenses aprovechan para conceder indultos durante este período. Otro ejemplo, son las 14 últimas EO de Trump, que marcaron claramente este efecto de final del mandato, ya que de una u otra forma se aplicaron sobre la base de sus principales objetivos políticos (Shane, 2021): «incluyendo posturas duras sobre China, la aplicación de la ley y la inmigración, así como la oposición al aborto y el apoyo a la elección escolar» (Shane, 2021). Así, se confirma, como señaló Mayer (2002, p. 89), que existe un efecto de inicio de mandato para ambos países durante los primeros cien días (H2), y de final de mandato sólo para el caso de EE. UU.

3. Los Gobiernos débiles emiten más EO y RDL

Las EO y los RDL son de gran interés para los presidentes dado que, en un sistema de separación de poderes, los objetivos del Ejecutivo y del Legislativo a menudo no están alineados. Los estadounidenses han normalizado la circunstancia de que pueda existir un Gobierno que sólo tiene un apoyo parcial del Congreso, o incluso que puedan convivir un presidente y un Parlamento de partidos opuestos dadas las características del sistema presidencialista que permiten la completa separación entre la elección del presidente y la elección de los congresistas y senadores (Corres-Illera, 2022, p. 16). La «ruptura del modelo bipartidista» (Sánchez Muñoz, 2017, p. 240) dominante hasta 2015 en España, ha dificultado que los Gobiernos obtengan mayorías absolutas, requiriendo algún tipo de consenso para la aprobación de leyes en el Parlamento. En consecuencia, a partir de 2015 los Gobiernos que quieran hacer valer su agenda política dependen más de los RDL.

Como afirma Mayer, sospechamos que en presencia de Gobiernos débiles es más probable que se utilice de manera unilateral el poder ejecutivo debido a los complicados acuerdos y consensos que deben alcanzarse. Como tal, formulamos nuestra tercera hipótesis:

«H3: En presencia de un Gobierno dividido o débil, el Ejecutivo tiende a aprobar más EO y RDL».

Para los fines de este estudio, consideramos que un *Gobierno fuerte* cuenta con altos niveles de apoyo popular, expresados en las urnas. En los EE. UU. consideramos esto como el reflejo en mayorías en ambas Cámaras del Congreso norteamericano para el partido que ocupa la Casa Blanca; un parámetro comparable a cuando el partido en el Gobierno tiene una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados español. Consideramos *Gobiernos divididos* a aquellos en los que el inquilino de la Casa Blanca cuenta con mayoría sólo en una de las Cámaras legislativas, mientras que para el caso español consideramos *Gobiernos divididos* a los Gobiernos de coalición. Finalmente, hemos etiquetado como *Gobiernos débiles* aquellos en los que el partido de quien preside el Gobierno no alcanza una mayoría en ninguna de las Cámaras del Congreso estadounidense, y cuando el partido que finalmente gobierna en España lo hace en minoría.

En la figura 15, hemos incluido el porcentaje de EO y RDL promulgados en comparación con la legislación ordinaria para ese año.

En nuestra muestra primaria estadounidense (figura 15), todos los presidentes han experimentado momentos de gobierno dividido (excepto Biden hasta el momento), con una Cámara del Congreso de un partido diferente al de la Casa Blanca. Sin embargo, ninguno ha tenido Gobiernos débiles, donde ambas Cámaras del Congreso eran del partido opuesto. Es importante destacar que los años con el mayor porcentaje de EO son aquellos de un Gobierno fuerte.

Es importante señalar las expectativas que se generan sobre el papel de las EO y los RDL para desencadenar reformas legislativas, ya que tienden a ser utilizados con mayor frecuencia cuando la Presidencia carece del suficiente apoyo del Parlamento, así como cuando hay una falta de suficiente apoyo popular (Mayer, 1999).

En la decisión de promulgar una EO, incluso cuando la autoridad presidencial no se cuestiona, entran en juego varios factores: comenzando con la reacción de la oposición, el grado de aceptación que las medidas puedan tener, así como el análisis de los costes y beneficios que la promulgación de tal EO puede tener en comparación con otras estrategias.

Figura 15: Gobierno fuerte, dividido o débil (muestra primaria)

| Año | Presidente EE. UU. | Tipo de Gobierno EE. UU. | % EO | Presidente España | Tipo de Gobierno España | % RDL |
|------|--------------------|--------------------------|-------|-------------------|-------------------------|-------|
| 2000 | Bush | | | Aznar | Fuerte | 30% |
| 2001 | | Fuerte | 38% | | Fuerte | 33% |
| 2002 | | Fuerte | 10% | | Fuerte | 14% |
| 2003 | | Fuerte | 17% | | Fuerte | 8% |
| 2004 | | Fuerte | 13% | Zapatero | Débil | 61% |
| 2005 | | Fuerte | 14% | | Débil | 31% |
| 2006 | | Fuerte | 8% | | Débil | 20% |
| 2007 | | Dividido | 15% | | Débil | 13% |
| 2008 | Dividido | 10% | Débil | | 63% | |
| 2009 | Fuerte | 26% | Débil | | 30% | |
| 2010 | Fuerte | 14% | Débil | | 21% | |
| 2011 | Dividido | 22% | Débil | | 29% | |
| 2012 | Obama | Dividido | 20% | Rajoy | Fuerte | 54% |
| 2013 | | Dividido | 15% | | Fuerte | 32% |
| 2014 | | Dividido | 12% | | Fuerte | 28% |
| 2015 | | Dividido | 20% | | Fuerte | 16% |
| 2016 | | Dividido | 16% | | Débil | 78% |
| 2017 | Trump | Fuerte | 39% | Sánchez | Débil | 62% |
| 2018 | | Fuerte | 11% | | Débil | 69% |
| 2019 | | Dividido | 25% | | Débil | 69% |
| 2020 | | Dividido | 28% | | Dividido | 74% |
| 2021 | Biden | Fuerte | 53% | Dividido | 49% | |
| 2022 | | Fuerte | 5% | Dividido | 27% | |
| 2023 | | Fuerte | 27% | Dividido | 23% | |

Fuente: Elaboración propia.

Inicialmente, nos inclinábamos a estar de acuerdo con las tesis de Mayer, y Gleiber y Shull, quienes defienden que los presidentes tienden a recurrir con más frecuencia a las EO cuando se enfrentan a una oposición más fuerte en el Congreso (Gleiber y Shull, 1992, p. 450). Sin embargo, como se puede ver en los resultados de la figura 15, este no es el resultado que se obtiene para la muestra primaria estadounidense. Por lo tanto, coincidimos con autores como Barber

et al., Chiou y Rothenberg, y Howell, quienes afirman que los presidentes norteamericanos emiten menos EO durante los tiempos de gobierno dividido (Barber *et al.*, 2019, p. 518; Chiou y Rothenberg, 2017, pp. 135-36; Howell, 2003, p. 74).

Es interesante destacar como, en la muestra primaria española, el Gobierno de Rajoy, a pesar de obtener en 2011 la mayoría absoluta más grande en la historia de las Cortes Generales, continuó haciendo un uso frecuente de los RDL, coincidiendo así con los resultados para EE. UU. donde los Gobiernos fuertes también muestran un mayor uso de las EO. Sin embargo, tras un análisis más pormenorizado, podemos ver como el Gobierno de Rajoy ha sido la excepción a la regla. En España, según los datos de la figura 15, los Gobiernos que más han recurrido al uso de RDL han sido aquellos donde el Gobierno era débil o estaba dividido, tal y como sospechábamos con el planteamiento de la H3.

Podemos observar en la figura 15 cómo 2016 resulta ser el año en el que más RDL se han aprobado comparado con la legislación ordinaria, concordando estos resultados con uno de los mayores momentos de debilidad del Gobierno de España, al tener que repetir las elecciones en 2016 ya que ningún candidato consiguió la investidura tras los comicios de 2015.

El primer Gobierno de Sánchez es el más débil de la muestra, lo que concuerda con su llegada al poder en 2018 a través de una moción de censura, así como la constitución del primer Gobierno de coalición en España entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unidas Podemos (UP) de 2019, este último lo hemos catalogado como Gobierno dividido. Estas situaciones podrían explicar por qué desde que Sánchez llegó al poder se han roto todos los récords de uso de RDL, convirtiéndose en el presidente que emitió más RDL en un solo año, atendiendo también a unas circunstancias extraordinarias, bien es cierto, sobre todo en lo que se refiere a la pandemia de la COVID-19, siendo también el que más RDL ha aprobado durante un mandato de 4 años en el cargo (2018-2022) (Carvajal, 2022), confirmando así H3 para España. Los resultados de las elecciones de julio de 2023 han dado lugar a un nuevo Gobierno de Pedro Sánchez al que calificamos como débil y dividido, puesto que el partido que más escaños tiene en el Congreso de los Diputados es el PP, y para sortear

este obstáculo el PSOE ha tenido que volver a crear un Gobierno de coalición esta vez con Sumar, resultando necesario el apoyo de los separatistas catalanes y los nacionalistas vascos para su investidura. Será interesante ver el uso que hace este nuevo Gobierno de los RDL, un Gobierno que arranca sobre la base de la ley de amnistía tramitada por la vía de urgencia, que sospechamos confirmará la H3 haciendo un amplio uso de esta herramienta lo que le permitirá llevar a cabo su agenda de gobierno sorteando las mayorías necesarias para adoptar medidas legislativas de otro tipo en las Cortes.

Gobernar a través de RDL o EO puede calificarse como cómodo para los Gobiernos con mayorías estables, y muy efectivo para aquellos Gobiernos que son parlamentariamente más débiles. Krause y Cohen sostienen que los rasgos personales de cada presidente determinarán una relación más cordial, o más beligerante, con el Legislativo, por lo tanto, estas actitudes personales determinarían en última instancia el recurso, más o menos frecuente, a EO y RDL por parte de los presidentes (Krause y Cohen, 2000, pp. 92-93). Además, Fleishman y Aufses hacen hincapié en la importancia de diferenciar entre el equilibrio de poder entre Ejecutivo y Legislativo, y la capacidad de los presidentes para hacer que el Congreso apruebe legislación basada en su agenda política (Fleishman y Aufses, 1976, p. 37). Por todo lo anterior, la H3 sólo puede confirmarse para España.

4. *¿Se están usando correctamente las EO y los RDL?*

La división de poderes se ve socavada cuando el Ejecutivo legisla unilateralmente. En estas circunstancias, el Parlamento carece de verdadera capacidad para analizar, discutir y controlar al Gobierno, por lo que no puede realizar adecuadamente las funciones que le son propias, y que el marco constitucional fija para cada poder. Esto, a su vez, puede dañar la fortaleza de la democracia.

Las EO y los RDL nunca fueron concebidos por los legisladores constitucionales como una forma de subvertir o esquivar el control parlamentario. Sin embargo, es difícil discutir, según todo lo expuesto hasta ahora, el hecho de que todos los Gobiernos, independientemente de su orientación política, los han utilizado.

Entendemos la preocupación de la literatura académica por el abuso de estas herramientas legales. Los redactores constitucionales,

tanto en EE. UU. como en España, nunca tuvieron la intención de otorgar al Ejecutivo poderes que pudieran suplantar al Legislativo. Los redactores estadounidenses «deliberadamente sacaron el poder de hacer leyes de las manos del ejecutivo y lo dejaron solo con un poder de veto» (Branum, 2002, p. 20); mientras que los redactores de la Constitución del 78 pretendían limitar el uso de los RDL para prevenir abusos del Poder Ejecutivo (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1985, 2017; Gómez Lugo, 2014, 2018; Santolaya Machetti, 1988, 2003; Aragón Reyes, 2016, p. 17). Estamos de acuerdo con la afirmación de Branum de que «el presidente excede su autoridad constitucional cuando utiliza directivas presidenciales para establecer políticas y hacer leyes» (Branum, 2002, p. 4), entrometiéndose en los poderes constitucionales tasados del Poder Legislativo (Branum, 2002, p. 4). También coincidimos con la opinión de Santamaría Pastor, quien describe la legislación desde el Ejecutivo como «una violación de los principios constitucionales democráticos esenciales» (Santamaría Pastor, 2004, p. 288).

Los conceptos de extraordinaria y urgente necesidad se han desvirtuado a lo largo de los años con demasiada frecuencia. Ya no se trata de necesidades extraordinarias o urgentes, sino de necesidades ordinarias y habituales en el ejercicio del poder que afectan a la gobernabilidad de los ejecutivos. Confirmar «la ocupación normal por los RDL del espacio de la legislación ordinaria es una realidad indiscutible» (Aragón Reyes, 2016, p. 38), por lo tanto, es una práctica que no solo socava el principio de separación de poderes, sino que también viola los derechos de los ciudadanos, al utilizar los RDL para regular situaciones que podrían describirse como ordinarias, individuales y singulares.

La literatura académica ha constatado que las EO y los RDL que se emiten para intentar evitar al Congreso (Warber *et al.*, 2018, p. 114) violan claramente el principio de separación de poderes y, por lo tanto, constituyen un abuso unilateral del Poder Ejecutivo. Además, la jurisprudencia del TC español advierte que «el recurso a los RDL sólo está justificado en casos objetivos de extraordinaria y urgente necesidad» (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 110/2021) ya que «constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario» (STC 137/2011) y, por lo tanto, no debe convertirse

en un mecanismo de «sustitución del Parlamento por el Gobierno» (STC 137/2011) en su función legislativa (Arana García, 2013, p. 339). Por lo tanto, lo extraordinario no puede, ni debe, convertirse en lo habitual. Santolaya Machetti constató que 182 de los 211 RDL aprobados entre el 1 de mayo de 1987 y el 1 de mayo de 2003 (Santolaya Machetti, 2003) seguían formalmente en vigor en el momento de la publicación de su trabajo. Lo que significa que no habían sido reemplazados por medidas legislativas que podrían describirse como «más apropiadas» o, nos atrevemos a decir, mucho más acordes con las prácticas democráticas, siguiendo la elaboración obligatoria de un proyecto de ley, como parte de la legislación ordinaria desarrollada por el Parlamento (Santolaya Machetti, 2003, pp. 389-90). Lo que confirma que «la ocupación normal por parte de los RDL del espacio de la legislación ordinaria es una realidad incuestionable» (Aragón Reyes, 2016, p. 38).

El uso de EO y RDL ha aumentado considerablemente en los últimos años, una tendencia que creemos que está en directa correlación con la transformación de este instrumento legal en una herramienta política al servicio del Gobierno de turno.

El TC español se refiere, en la STC 152/2017, a la jurisprudencia que indica que la posibilidad de que el Gobierno legisle mediante RDL sólo debe considerarse como una «excepción al procedimiento ordinario» (STC 29/1982 y STC 152/2017). Así, la presencia continuada y el uso excesivo de EO y RDL en la actividad política ha aumentado el conflicto social (o al menos de amargura) entre los bloques ideológicos enfrentados. En los últimos años, los ciudadanos han aumentado su desconfianza hacia las instituciones y sus representantes políticos, favoreciendo sociedades crecientemente polarizadas y profundamente divididas.

La convalidación de los RDL por el Congreso parece haber desvirtuado la naturaleza provisional de la norma, cuestión que no suele entrar a valorar el TC. La presentación de un texto ante el Congreso, blindado por la fórmula del decreto, parece una medida de presión al Congreso para que éste dé su visto bueno a la propuesta del Ejecutivo, que de lo contrario podría acarrear efectos adversos para el ordenamiento jurídico por su derogación, lo que explica por qué únicamente dos RDL no han logrado la convalidación parlamentaria

en la historia democrática de España (RDL 5/2002 del 24 de mayo en el que se planteaban medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; y el RDL 4/2000 del 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de los transportes). Sin embargo, la convalidación por el Congreso no debería significar que la norma adquiera carácter permanente si no se transforma en ley (Aragón Reyes, 2016).

El control por el TC sobre los usos adecuados o abusivos de los RDL es la única manera de asegurar el funcionamiento de la separación de poderes. Consideramos necesario dotar de una mayor celeridad al procedimiento que habilitaría al TC a pronunciarse sobre la justificación o no del uso de legislación desde el Ejecutivo, ya que se trata de medidas urgentes y extraordinarias. Esta celeridad es capital dados los costes que supone para el sistema la anulación de una ley con efectos retroactivos después de haber estado vigente durante varios meses, o incluso años, como se ha visto con la declaración parcial de inconstitucionalidad del estado de alarma decretado en 2020.

Por consiguiente, esto ha llevado a una deslegitimación tanto del sistema político estadounidense como del español, que se ha visto exacerbada desde el inicio de la pandemia. Como tal, nuestra cuarta hipótesis establece lo siguiente: «H4: Ha habido un abuso de los RDL y las EO durante la pandemia de la COVID-19».

Estamos de acuerdo con la literatura académica española (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017; Santolaya Machetti, 1988, 2003; Aragón Reyes, 2016; Santamaría Pastor, 2004), y la jurisprudencia constitucional (expresada fundamentalmente en la STC 110/2021), en que las herramientas que permiten a los Gobiernos legislar se utilizan de manera apropiada cuando se promulgan durante situaciones de crisis globales, nacionales o regionales. Desde 2020, todos los países han requerido medidas gubernamentales similares a los RDL debido a situaciones de extrema y urgente necesidad como fue el caso excepcional de hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

Como tal, el caso de EE. UU. es interesante de analizar, ya que dos Gobiernos con diferentes puntos de vista políticos han hecho frente a la pandemia de formas muy distintas. Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró un estado de pandemia global el

11 de marzo de 2020 (OMS/OPS 2020) hasta el 19 de enero de 2021 (es decir, los últimos 10 meses del mandato de Trump), se emitieron 76 EO. En el mismo período de tiempo (10 meses), Biden emitió 71 EO, sumando un total de 77 en su primer año completo (19 de enero de 2022). Sin embargo, tanto Trump como Biden han mantenido su número de EO por año por debajo de la media estadounidense.

Mientras tanto, no podemos decir lo mismo del Gobierno de Sánchez, quien durante los primeros 10 meses de la pandemia emitió 33 RDL (10 de marzo de 2020-10 de enero de 2021), rompiendo el récord histórico del mayor número de RDL emitidos en un solo año (39) (Belmonte *et al.*, 2022).

Podemos catalogar *a priori* los EO y RDL emitidos durante la pandemia como un uso apropiado de la legislación ejecutiva, ya que corresponden a circunstancias que requieren medidas rápidas y extraordinarias por parte de los Gobiernos. Sin embargo, al examinar más de cerca el contenido de estas medidas ejecutivas, encontramos EO y RDL que se refieren a asuntos diferentes que tienen poco o nada que ver con la pandemia. Como la EO 13978, con la que Trump pretendía construir un «hermoso nuevo jardín [...] donde se recordarán las leyendas del pasado de Estados Unidos» (EO 13978); o el RDL 15/2021 por el cual España asume la protección de la colección Carmen Thyssen-Bornemisza (RDL 15/2021). Es por ello que podemos afirmar el cumplimiento de la H4, tras constatar que los Gobiernos han aprovechado la pandemia para aprobar sus medidas políticas bajo el disfraz de medidas sanitarias.

El uso creciente de estos instrumentos tanto en España como en los EE. UU. lleva a la conclusión de que «los gobiernos elegidos democráticamente, incluidas las democracias establecidas, están adoptando cada vez más tácticas autoritarias» (International IDEA, 2021).

Los presidentes han adquirido un gusto por el poder unilateral desde la imposición de los confinamientos durante la pandemia y no parecen estar dispuestos a restaurar el *statu quo* previo de equilibrio de poderes. Además, los parlamentarios que no están de acuerdo con el unilateralismo presidencial son silenciados por sus partidos y terminan renunciando o siendo expulsados de sus cargos electos.

Podemos afirmar que algunos de los presidentes acusados por la literatura de abusar de su poder, sorprendentemente no son los que presentan el mayor número de EO, o de EO por año, durante su presidencia. Obama se hizo con la reputación de líder absolutista en lo relativo a la tendencia a abusar de las EO debido a su supuesta tendencia a promulgar legislación excesiva desde el Gobierno (Aldana, 2016; Branum, 2002; Pastor Martínez, 2016), reafirmando el unilateralismo presidencial sobre el Congreso con una gran cantidad de EO; sin embargo, aunque su política ha sido altamente criticada por los medios y una parte importante de la academia más allá de su popularidad, su media de EO por año es inferior a la de su predecesor y antecesor. De manera similar, Rajoy fue acusado de gobernar a través de RDL, entre otros, por Pedro Sánchez con estas palabras: «Rajoy ha despreciado al Parlamento, [...] el 34 % de sus decisiones legislativas han sido tomadas por decreto-ley, más que cualquier gobierno» (Sánchez Pérez-Castejón, 2015, p. 10), Sánchez prometió además durante la campaña electoral que, si era elegido presidente, «limitaría el uso de RDL» (Sánchez Pérez-Castejón, 2015, p. 10). Verdaderamente, el 36 % de las decisiones legislativas de Rajoy fueron RDL, no el 34 %, ya que, en 2011, cuando llegó al poder, solo aprobó un RDL y ningún otro tipo de legislación, tener en cuenta el resto de la legislación aprobada durante 2011, cuando Zapatero aún era presidente, puede llevar a un cálculo incorrecto del 34 %. Los números generales de Rajoy reflejan una emisión ligeramente por encima de la media de RDL por año, mientras Sánchez duplica esta cantidad en la mitad de tiempo en el cargo, con la mitad de la legislación aprobada desde que llegó al poder (2 de junio de 2018-16 de noviembre de 2023), muestra lo que él mismo consideraba un flagrante abuso del poder gubernamental, que socavaba el principio de separación de poderes al «robar el papel de las Cortes Generales» (Sánchez Pérez-Castejón, 2015, p. 10).

El hecho de que el Gobierno de Sánchez haya utilizado asiduamente los RDL para impulsar su agenda política durante la pandemia demuestra la instrumentalización de esta figura legal con fines políticos. Con el fin de «evitar, en la medida de lo posible, exponerse a un Parlamento enfurecido y exaltado, cada vez menos acostumbrado al consenso» (Santaeulalia *et al.*, 2019). A su vez, socava profundamente

los principios democráticos españoles (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1985, p. 114), lo que ha llevado a que España sea catalogada como una «democracia en retroceso» (International IDEA, 2021) en el informe *The Global State of Democracy* de International IDEA (2021). Este informe también considera a EE. UU. una democracia en retroceso, sobre todo después del asalto al Capitolio que tuvo lugar en enero de 2021. Por lo que se confirmaría que el abuso de EO y RDL durante la pandemia (H4) ha dado lugar, o al menos ha contribuido, a un empeoramiento de las libertades de los ciudadanos, erosionando las democracias liberales.

Durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, y como parte de las propuestas de reforma constitucional, se estudiaron medidas que afectarían a la naturaleza de los RDL, cuyo objetivo principal buscaba limitar su uso, circunscribiéndolo a asuntos urgentes basados en circunstancias excepcionales. El empeoramiento de los problemas económicos terminó convirtiendo la reforma en una quimera para cuando Rajoy llegó al poder. Dada la situación de polarización en la sociedad española en la actualidad, esta cuestión ya ni se plantea porque, como comentábamos, el nuevo Gobierno de coalición que echa a andar en noviembre de 2023 necesitará, sin duda, hacer uso de los RDL para poder gobernar.

V. CONCLUSIONES

1. Los resultados de nuestra investigación constatan que existe un incremento reciente en el uso de EO y RDL tanto en EE. UU. como en España, independientemente de la ideología del Gobierno.
2. Los datos avalan la hipótesis de Mayer que planteaba que los Gobiernos de corte progresista tienden a emitir más EO y RDL que los conservadores, sin embargo, hemos visto como se obtienen diferentes resultados dependiendo de la muestra elegida.
3. Durante los primeros cien días de cada nueva Administración, se utilizan las EO y los RDL para establecer no sólo la nueva dirección del Gobierno y su agenda política, sino también para derogar legislación anterior. Los Gobiernos que son reelegidos no necesitan hacer tanto uso de estas herramientas puesto que suponen una continuidad con las políticas de la Administración anterior.

4. Con cada nueva Administración estadounidense se ve cómo cada vez se utilizan EO durante los 100 primeros días para derogar legislación anterior, independientemente del color político del Gobierno. En España se ha empezado a observar un uso creciente de los RDL para este objetivo durante los 100 primeros días en los últimos Gobiernos socialistas. Habrá que esperar a ver si en el futuro esta tendencia se consolida, dependiendo del partido en el Gobierno, o se generaliza como en el caso americano.
5. Hemos podido comprobar que en España el uso de RDL aumenta cuando los Gobiernos son débiles o divididos, mientras que en Estados Unidos se observan resultados opuestos.
6. Se ha demostrado cómo ha habido una extralimitación en el uso de las herramientas legales asignadas al Ejecutivo durante la pandemia de la COVID-19, contribuyendo al deterioro de la calidad democrática.
7. Atendiendo a todas las cuestiones abordadas consideramos que el uso creciente de RDL y EO debería hacernos replantear los límites del Poder Ejecutivo. Como ciudadanos insertos en sociedades democráticas deberíamos aspirar a reformar estas poderosas figuras legales para evitar el abuso de poder por parte de los Gobiernos, que pueden llegar a pervertir la voluntad del Legislativo y, en última instancia, la voluntad del pueblo. Invitamos a otros académicos a realizar investigaciones comparadas similares en sus países para que los resultados puedan ayudarnos a entender mejor cómo abordar estos cambios imprescindibles para la mejora de la calidad de nuestras democracias.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. (2016). *Uso y Abuso Del Decreto-Ley: Una Propuesta de Reinterpretación Constitucional*. Biblioteca Jurídica Básica. Iustel.
- ARANA GARCÍA, E. (2013). Uso y Abuso Del Decreto-Ley. *Revista de Administración Pública*, 191, pp. 337-65.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985). Teoría y Práctica Del Decreto-Ley En El Ordenamiento Español. *Revista de Administración Pública*, 106, pp. 97-170.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). Uso y abuso del Decreto Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional. / The use and abuse

- of decree laws. A proposal for constitutional reinterpretation. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, pp. 415-430.
- BARBER, M., BOLTON, A. y THROWER, S. (2019). Legislative Constraints on Executive Unilateralism in Separation of Powers Systems. *Legislative Studies Quarterly*, 44 (3), pp. 515-548.
- BARREIRO GONZÁLEZ, G. J. M. (2003). Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los decretos-leyes. *Derecho privado y Constitución*, 17, pp. 45-60.
- BELMONTE, E., CABO, D. y TORRECILLAS, C. (7 de julio, 2022). Sánchez bate todos los récords en legislar al margen del Congreso y por la vía rápida. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/espana/2022-07-07/sanchez-bate-todos-los-records-en-aprobar-leyes-sin-mayoria-y-por-la-via-rapida_3456302/
- BOE (Spanish State Gazette): <https://www.boe.es>
- BRANUM, T. L. (2002). President or King-The Use and Abuse of Executive Orders in Modern-Day America. *J. Legis*, 28 (1).
- CARVAJAL, Á. (1 de julio, 2022). Lo excepcional se ha convertido en costumbre. Pedro Sánchez bate el récord de reales decretos-ley en un plazo de cuatro años y lleva un ritmo que está muy cerca de convertirle... *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/espana/2022/07/01/62bf3202fc6c83d-2288b45bc.html>
- CHIOU, F.-Y. y ROTHENBERG, L. S. (2017). *The Enigma of Presidential Power: Parties, Policies and Strategic Uses of Unilateral Action*. Cambridge University Press.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, página web: <https://www.congreso.es>
- AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1987). *Constitución Española 1978*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf
- CORRES-ILLERA, M. (2022). Análisis del funcionamiento y evolución del excepcionalismo americano. *Revista del Parlamento Vasco (LEGAL)*, 2022 (3), pp. 1-35.
- DODDS, G. G. (2013). *Take up Your Pen: Unilateral Presidential Directives in American Politics*. University of Pennsylvania Press.
- E.O. 12800 of Apr 13, 1992 (1992). Notification of Employee Rights Concerning Payment of Union Dues or Fees. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12800-notification-employee-rights-concerning-payment-union-dues-or-fees>
- E.O. 12836 of Feb 1, 1993 (1993). Revocation of Certain Executive Orders Concerning Federal Contracting. <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12836.pdf>

- E.O. 13201 of Feb 17, 2001 (2001). Notification of Employee Rights Concerning Payment of Union Dues or Fees. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13201-notification-employee-rights-concerning-payment-union-dues-or-fees>
- E.O. 13202 of Feb 17, 2001 (2001). Preservation of Open Competition and Government Neutrality Towards Government Contractors ‘ Labor Relations on Federal and Federally Funded Construction Projects. <https://www.federalregister.gov/d/01-4622>
- E.O. 13203 of Feb 17, 2001 (2001). Revocation of Executive Order and Presidential Memorandum Concerning Labor-Management Partnerships. <https://www.federalregister.gov/d/01-4623>
- E.O. 13204 of Feb 17, 2001 (2001). Revocation of Executive Order on Nondisplacement of Qualified Workers Under Certain Contracts. <https://www.federalregister.gov/d/01-4624>
- E.O. 13206 of Apr 4, 2001 (2001). Termination of Emergency Authority for Certain Export Controls. <https://www.federalregister.gov/d/01-8835>
- E.O. 13233 of Nov 1, 2001 (2001). Further Implementation of the Presidential Records Act. <https://www.federalregister.gov/documents/2001/11/05/01-27917/further-implementation-of-the-presidential-records-act>
- E.O. 13489 of Jan 21, 2009 (2009). Presidential Records. <https://www.federalregister.gov/documents/2009/01/26/E9-1712/presidential-records>
- E.O. 13765 of Jan 20, 2017 (2017). Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/24/2017-01799/minimizing-the-economic-burden-of-the-patient-protection-and-affordable-care-act-pending-repeal>
- E.O. 13880 of Jul 11, 2019 (2019). Collecting Information About Citizenship Status in Connection With the Decennial Census. <https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/16/2019-15222/collecting-information-about-citizenship-status-in-connection-with-the-decennial-census>
- E.O. 13978 of Jan 18, 2021(2021). Building the National Garden of American Heroes. <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/22/2021-01643/building-the-national-garden-of-american-heroes>
- E.O. 13986 of Jan 20, 2021 (2021). Ensuring a Lawful and Accurate Enumeration and Apportionment Pursuant to the Decennial Census. <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/25/2021-01755/ensuring-a-lawful-and-accurate-enumeration-and-apportionment-pursuant-to-the-decennial-census>

- E.O. 14009 of Jan 28, 2021 (2021). Strengthening Medicaid and the Affordable Care Act. <https://www.federalregister.gov/documents/2021/02/02/2021-02252/strengthening-medicaid-and-the-affordable-care-act>
- FLEISHMAN, J. L. y AUFSES, A. H. (1976). Law and Orders: The Problem of Presidential Legislation. *Law and Contemporary Problems*, 40 (3), pp. 1-45.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005a). El Procedimiento Legislativo En Las Cortes Generales: Regulación, Fases y Tipos. *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, 16, pp. 211-239.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005b). Sinopsis Artículo 86. *Constitución española*. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2>
- GLEIBER, D. W. y SHULL, S. A. (1992). Presidential Influence in the Policy-making Process. *Western Political Quarterly*, 45 (2), pp. 441-67.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2014). Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, pp. 102-117.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2018). Reseña de: Aragón Reyes, Manuel. Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, 40, pp. 493-528.
- HOWELL, W. G. (2003). *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton University Press.
- INTERNATIONAL IDEA (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE) (2021). *The Global State of Democracy 2021 - Building Resilience in a Pandemic Era*. International IDEA. <https://www.idea.int/gsod/>
- KRAUSE, G. A. y COHEN, J. E. (2000). Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939–96. *Journal of Politics*, 62 (1), pp. 88-114.
- MALCHOW, H. L. (2020). *History and International Relations: From the Ancient World to the 21st Century*. Bloomsbury Publishing.
- MAYER, K. R. (1999). Executive Orders and Presidential Power. *The Journal of Politics*, 61 (2), pp. 445-466.
- MAYER, K. R. (2002). *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*. Princeton University Press.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, J. (2018). Torcuato Fernández-Miranda: «De La Ley a La Ley». En B. PENDÁS GARCÍA (dir.), E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ y R. RUBIO NÚÑEZ (coords.), *España constitucional (1978-2018)* (pp. 219-30). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- OMS/OPS (11 de marzo, 2020). La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>
- PETERS, G. y WOOLLEY, J. T. (1999-2023). Executive Orders. *The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders#eotable>.
- RDL 2/2004 (2004), de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-11438
- RDL 3/2004 (2004), de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-12010>
- RDL 4/2004 (2004), de 2 de julio, por el que se adoptan determinadas medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque «Prestige». https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-12468
- RDL 20/2011 (2011), de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/06/22/4>
- RDL 4/2018 (2018), de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/06/22/4>
- RDL 6/2018 (2018), de 27 de julio, por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de medios en la atención a asilados y refugiados. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/07/27/6>
- RDL 7/2018 (2018), de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-10752>
- RDL 8/2018 (2018), de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-11134
- RDL 9/2018 (2018), de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-11135>
- RDL 10/2018 (2018), de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o

- violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-11836
- RDL 11/2018 (2018), de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12131>
- RDL 15/2021 (2021), de 13 de julio, por el que se regula el arrendamiento de colecciones de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español por determinadas entidades del sector público y se adoptan otras medidas urgentes en el ámbito cultural y deportivo. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-11677
- RUDALEVIGE, A. (2012). The Contemporary Presidency: Executive Orders and Presidential Unilateralism. *Presidential Studies Quarterly*, 42 (1), pp. 138-160.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017). El Fin (Momentáneo) Del Bipartidismo En España: Análisis de Los Resultados Electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, pp. 237-260. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09>
- SANTAEULALIA, I., DEL SER, G. y RODRÍGUEZ BLANCO, P. (2 de septiembre, 2019). La Inestabilidad Política Deja En Mínimos Históricos La Actividad Legislativa. *El País*. <https://elpais.com/especiales/2019/inestabilidad-legislativa/>
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2004). *Principios de Derecho Administrativo General*. Vol. I. II vols. Iustel.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (2003). Veinticinco Años de Fuentes Del Derecho: El Decreto-Ley. *Revista de Derecho Político*, 58-59, pp. 385-400. <https://doi.org/10.5944/rdp.58-59.2003.8903>
- SHANE, P. (29 de marzo, 2021). Lessons in Presidential Authority. *The Regulatory Review*. <https://www.theregreview.org/2021/03/29/shane-lessons-presidential-authority/>
- STC 29/1982 (1982), de 31 de mayo. BOE núm. 153, de 28 de junio de 1982. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25551#ficha-tecnica>
- STC 137/2011 (2011), de 14 de septiembre. BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6919>

- STC 152/2017 (2017), de 15 de diciembre. BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25551#-ficha-tecnica>
- STC 110/2021 (2021), de 13 de mayo. BOE núm. 142, de 15 de junio de 2021. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-10023>
- TUÑÓN DE LARA, M. (1974). La España Del Siglo XIX. *Laia* 5.
- US Constitution - Transcript of the Constitution of the United States - Official Text.* (1787) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html
- WARBER, A. L., OUYANG, Y. y WATERMAN, R. W. (2018). Landmark Executive Orders: Presidential Leadership Through Unilateral Action. *Presidential Studies Quarterly*, 48 (1), pp. 110-126. <https://doi.org/10.1111/psq.12434>

ANEXO

Tabla 1: Órdenes ejecutivas (muestra histórica)

| Años | Presidente | Partido | Filosofía Política | EO | Promedio de EO por año | Años en el cargo |
|-----------|------------------------|-----------------------|--------------------|-----|------------------------|------------------|
| 1789-1797 | George Washington | Federalist | Conservadores | 8 | 1 | 7.85 |
| 1797-1801 | John Adams | Federalist | Conservadores | 1 | 0.25 | 4 |
| 1801-1809 | Thomas Jefferson | Democratic-Republican | Progresistas | 4 | 0.50 | 8 |
| 1809-1817 | James Madison | Democratic-Republican | Progresistas | 1 | 0.13 | 8 |
| 1817-1825 | James Monroe | Democratic-Republican | Progresistas | 1 | 0.13 | 8 |
| 1825-1829 | John Quincy Adams | Democratic-Republican | Conservadores | 3 | 0.75 | 4 |
| 1829-1837 | Andrew Jackson | Democratic | Progresistas | 12 | 1.5 | 8 |
| 1837-1841 | Martin van Buren | Democratic | Progresistas | 10 | 2.5 | 4 |
| 1841 | William Henry Harrison | Whig | Conservadores | 0 | 0 | 0.08 |
| 1841-1845 | John Tyler | Whig | Conservadores | 17 | 4.3 | 3.92 |
| 1845-1849 | James K. Polk | Democratic | Progresistas | 18 | 4.5 | 4 |
| 1849-1850 | Zachary Taylor | Whig | Conservadores | 5 | 3.7 | 1.35 |
| 1850-1853 | Millard Fillmore | Whig | Conservadores | 12 | 4.5 | 2.65 |
| 1853-1857 | Franklin Pierce | Democratic | Progresistas | 35 | 9 | 4 |
| 1857-1861 | James Buchanan | Democratic | Progresistas | 16 | 4 | 4 |
| 1861-1865 | Abraham Lincoln | Republican | Progresistas | 48 | 12 | 4.12 |
| 1865-1869 | Andrew Johnson | Democratic | Conservadores | 79 | 20 | 3.89 |
| 1869-1877 | Ulysses S. Grant | Republican | Progresistas | 217 | 27 | 8 |
| 1877-1881 | Rutherford B. Hayes | Republican | Progresistas | 92 | 23 | 4 |

| Años | Presidente | Partido | Filosofía Política | EO | Promedio de EO por año | Años en el cargo |
|---------------------------------|---------------------------|----------------|---------------------------|-----------|-------------------------------|-------------------------|
| 1881 | James A. Garfield | Republican | Progresistas | 6 | 11 | 0.55 |
| 1881-1885 | Chester A. Arthur | Republican | Progresistas | 96 | 28 | 3.46 |
| 1885-1889 (I) 1893-1897 (II) | Grover Cleveland (I & II) | Democratic | Conservadores | 253 | 32 | 8 |
| 1889-1893 | Benjamin Harrison | Republican | Progresistas | 143 | 36 | 4 |
| 1897-1901 | William McKinley | Republican | Progresistas | 185 | 41 | 4.53 |
| 1901-1909 | Theodore Roosevelt | Republican | Progresistas | 1081 | 145 | 7.47 |
| 1909-1913 | William Howard Taft | Republican | Progresistas | 724 | 181 | 4 |
| 1913-1921 | Woodrow Wilson | Democratic | Progresistas | 1803 | 225 | 8 |
| 1921-1923 | Warren G. Harding | Republican | Progresistas | 522 | 217 | 2.41 |
| 1923-1929 | Calvin Coolidge | Republican | Progresistas | 1203 | 215 | 5.59 |
| 1929-1933 | Herbert Hoover | Republican | Progresistas | 968 | 242 | 4 |
| 1933-1945 | Franklin D. Roosevelt | Democratic | Progresistas | 3721 | 307 | 12.12 |
| 1945-1953 | Harry S. Truman | Democratic | Progresistas | 907 | 117 | 7.78 |
| 1953-1961 | Dwight D. Eisenhower | Republican | Conservadores | 484 | 61 | 8 |
| 1961-1963 | John F. Kennedy | Democratic | Progresistas | 214 | 75 | 2.84 |
| 1963-1969 | Lyndon B. Johnson | Democratic | Progresistas | 325 | 63 | 5.17 |
| 1969-1974 | Richard Nixon | Republican | Conservadores | 346 | 62 | 5.55 |
| 1974-1977 | Gerald R. Ford | Republican | Conservadores | 169 | 69 | 2.45 |
| 1977-1981 | Jimmy Carter | Democratic | Progresistas | 320 | 80 | 4 |
| 1981-1989 | Ronald Reagan | Republican | Conservadores | 381 | 48 | 8 |

| Años | Presidente | Partido | Filosofía Política | EO | Promedio de EO por año | Años en el cargo |
|-----------|---------------------|-------------|--------------------|-----|------------------------|------------------|
| 1989-1993 | George H. W. Bush | Republican | Conservadores | 166 | 42 | 4 |
| 1993-2001 | William J. Clinton | Democratic | Progresistas | 364 | 46 | 8 |
| 2001-2019 | George W. Bush | Republican | Conservadores | 291 | 36 | 8 |
| 2009-2017 | Barack Obama | Democratic | Progresistas | 276 | 35 | 8 |
| 2017-2021 | Donald J. Trump | Republican | Conservadores | 220 | 55 | 4 |
| 2021-2023 | Joseph R. Biden Jr. | Democratic. | Progresistas | 126 | 45 | 2.83 |

Fuente: Elaboración propia, con datos hasta 16 de noviembre de 2023, de la fuente: (Peters and Woolley, 2023).

Tabla 2: RDL en España (muestra histórica)

| Presidente | Partido | RDL | Promedio / año | años |
|------------------------------|---------|-----|----------------|------|
| Adolfo Suárez | UCD | 105 | 21 | 5 |
| Leopoldo Calvo Sotelo | UCD | 37 | - | 0.84 |
| Felipe González | PSOE | 120 | 9 | 13.5 |
| José María Aznar | PP | 127 | 16 | 8 |
| José Luis Rodríguez Zapatero | PSOE | 108 | 15 | 7 |
| Mariano Rajoy | PP | 106 | 17 | 6.1 |
| Pedro Sánchez | PSOE | 139 | 25 | 5.5 |

Fuente: Elaboración propia, con datos hasta 16 de noviembre de 2023, de la fuente: Boletín Oficial del Estado y Congreso de los Diputados.