
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Valero Ruiz, Biel. *Impacto del Real Decreto-Ley en la separación de poderes*.
Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Dret). 51
pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331961>

under the terms of the  license.



EL IMPACTO DEL REAL DECRETO-LEY EN LA SEPARACIÓN DE PODERES

Autor: Biel Valero Ruiz

Trabajo de Fin de Grado, Grado en Derecho

Barcelona, 2025 / 2026

Tutor: Alfredo Ramírez Nárdiz

ABSTRACT

This dissertation examines the impact of the Royal Decree-Law (*Real Decreto-ley*) on the separation of powers between the Legislative and the Executive in the Spanish constitutional system. Starting from Article 86 of the Spanish Constitution, the study analyses the legal nature of this exceptional legislative instrument, its enabling requirement of “extraordinary and urgent necessity”, its material limits, and the mechanisms of parliamentary and constitutional review that seek to prevent its misuse.

The research adopts a legal-dogmatic methodology based on the systematic analysis of constitutional provisions, Constitutional Court case law and academic doctrine. It first explains the position of the Royal Decree-Law within the Spanish system of sources of law, emphasising its force of law, provisional character and dependence on subsequent validation by the Congress of Deputies. It then examines the constitutional principle of separation of powers in a parliamentary system, with particular attention to the legislative function of the *Cortes Generales*, the executive function of the Government, and the instruments of mutual control between both powers.

The dissertation argues that, although the Royal Decree-Law is a necessary tool for ensuring a rapid governmental response in genuinely urgent situations, its recurrent and expansive use may distort the institutional balance established by the Constitution of 1978. In particular, excessive reliance on this instrument can weaken parliamentary deliberation, reduce the role of the *Cortes Generales* to the mere validation or repeal of already effective rules, and negatively affect legal certainty and regulatory quality, especially when omnibus decree-laws are used. The study also highlights the relevance of the Constitutional Court’s case law, whose flexible interpretation of urgency has contributed to the consolidation of this practice.

The work concludes that the Royal Decree-Law remains constitutionally legitimate only if it is confined to exceptional cases, subject to stricter justification, effective parliamentary scrutiny and more rigorous constitutional review.

PALABRAS CLAVE

Real Decreto-ley, Separación de poderes, Extraordinaria y urgente necesidad, Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Control de constitucionalidad, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Convalidación parlamentaria.

Índice

I. Introducción.....	1
II. El Real Decreto-Ley en el sistema constitucional español.....	3
1. Naturaleza jurídica y requisitos habilitantes.....	3
2. Límites del Real Decreto-Ley.....	10
3. Control del Real Decreto-Ley.....	13
III. La separación de poderes entre Legislativo y Ejecutivo.....	17
1. Marco constitucional del principio.....	17
2. Funciones de ambos poderes.....	19
3. Mecanismos de control y equilibrio institucional.....	26
IV. El impacto del Real Decreto-Ley en la relación entre Legislativo y Ejecutivo..	30
1. El Real Decreto-Ley como instrumento normativo gubernamental.....	30
2. Efectos sobre la función legislativa y el control parlamentario.....	38
V. Conclusiones.....	41
Bibliografía.....	45

I. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto-Ley es una de las figuras más singulares del sistema constitucional español. Desde la elaboración y aprobación de la Constitución, este instrumento ha tenido una presencia creciente en la actividad normativa, lo que ha generado un debate político y jurídico sobre sus límites, su alcance y su impacto en el funcionamiento del sistema parlamentario. En un modelo constitucional que atribuye a las Cortes la función legislativa (art. 66.2 CE) y al Gobierno la función ejecutiva (art. 97 CE), el análisis del Real Decreto-Ley resulta particularmente relevante para entender cómo se estructura la relación entre ambos poderes del Estado.

El objeto de este trabajo es estudiar cómo influye el uso del Real Decreto-Ley en la separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, concretamente el Real Decreto-Ley estatal (no es objeto de este trabajo el Real Decreto-Ley autonómico). Para ello, se examina la configuración constitucional de esta figura y la interpretación que han realizado el Tribunal Constitucional y la doctrina. A su vez, se analiza la estructura de la separación de poderes en el sistema parlamentario español, prestando atención a las funciones y mecanismos de control entre Gobierno y Cortes Generales. Partiendo de esta base, el estudio pretende valorar si el uso del Real Decreto-Ley se ajusta al equilibrio institucional establecido por la Constitución o si plantea algún tipo de tensión entre el poder Legislativo y el Ejecutivo.

La metodología empleada es de carácter jurídico-dogmático. En primer lugar, se toma como punto de partida la regulación constitucional del Real Decreto-Ley y los conceptos clave que delimitan su aplicación: el presupuesto exigido de la “extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE), el sistema de control parlamentario y jurisdiccional, y los límites materiales. En segundo lugar, se estudia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha detallado los límites y el contenido de esta figura y resulta imprescindible para comprender su funcionamiento en estos momentos. En tercer lugar, se analizan aportaciones doctrinales que tratan tanto la estructura de la separación de poderes en el marco parlamentario como el papel del Real Decreto-ley. La metodología consiste, por tanto, en el análisis sistemático de normas, resoluciones y estudios doctrinales, sin recurrir necesariamente a un enfoque estadístico o empírico, ya que el objetivo principal es valorar la compatibilidad constitucional del Real Decreto-ley.

A partir de esta metodología, la hipótesis de trabajo se formula de manera abierta: se plantea que el uso del Real Decreto-Ley puede tener un impacto relevante en la relación entre Legislativo y Ejecutivo, pero sin asumir previamente si dicho impacto es positivo, negativo o neutro. La investigación pretende examinar si esta figura, tal y como se utiliza en la actualidad, sigue estando dentro de los márgenes establecidos por la Constitución y por la jurisprudencia, o si su uso pudiera modificar, equilibrar o reforzar la posición relativa de ambos poderes. La hipótesis parte de la necesidad de estudiar con rigor jurídico si la práctica normativa del Real Decreto-Ley encaja adecuadamente en el sistema de separación de poderes diseñado por la Constitución de 1978.

En conjunto, este trabajo aspira a ofrecer un análisis riguroso, neutral y claro del Real Decreto-Ley y de su impacto en la separación de poderes, contribuyendo a comprender mejor una de las cuestiones clave del funcionamiento constitucional contemporáneo español.

II. EL REAL DECRETO-LEY EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1. Naturaleza jurídica y supuesto habilitante

El Real Decreto-Ley (RDL de ahora en adelante) actual está regulado en la Constitución de 1978. Sin embargo, tiene unos antecedentes relevantes dentro del ordenamiento jurídico español para entender cómo está regulado el RDL en este momento y por qué está regulado de esta forma. Respecto al origen del RDL, según Rodríguez-Zapata «el origen histórico inmediato de los decretos-leyes, experimentados ya en la dictadura del general Primo de Rivera y en la Segunda República, se encuentra en las Leyes Fundamentales del régimen anterior, que regulaba con manifiesta generosidad la figura del decreto-ley, y en el artículo 77 de la Constitución italiana, que sirvió de inspiración innegable a nuestros constituyentes»¹.

Carrillo López afirma acerca de la Constitución Española de 1931 que «(...) racionalizó el régimen jurídico de esta institución. (...), se otorgaba rango constitucional al decreto-ley como norma provisional, ejercitable únicamente cuando las Cortes no estuviesen reunidas y atribuyendo un control previo a la Diputación Permanente del Congreso»², haciendo referencia al art. 80. En lo que se refiere al franquismo, «durante el régimen franquista el uso abusivo del decreto-ley fue uno de sus rasgos característicos, ello proporcionado tanto por un notable relajamiento en la apreciación del presupuesto de hecho habilitante como en la ausencia de límites materiales y control parlamentario sobre el mismo. En realidad, se trataba de una forma de legislación paralela»³.

El RDL está establecido originalmente en el artículo 86 de la Constitución, según el cual: si se produce una situación de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas de forma provisional que serán RDL. Estas disposiciones no pueden afectar a las instituciones esenciales del Estado, al régimen de las Comunidades Autónomas, al derecho electoral general, ni a lo regulado por el Título I de la Constitución. En el Congreso de los Diputados se deberá debatir y votar respecto a su derogación o convalidación (convocándolo si no estuviere reunido) a lo largo de los

¹RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2024), *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 193.

²CARRILLO LÓPEZ, Marc (1987), *El decreto-ley ¿excepcionalidad o habitualidad?*, Revista de las Cortes Generales, núm. 11, p. 64.

³ Ibid., p. 64.

treinta días siguientes a su promulgación, cumpliendo el procedimiento establecido por el Reglamento del Congreso de los Diputados. Además, durante los treinta días de plazo, las Cortes Generales pueden tramitar proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Partiendo del artículo 86 CE como base, el RDL es un tipo de norma con fuerza de ley (pero no de la misma naturaleza que estas), tal como afirma Aragón Reyes: «tampoco es discutible la “fuerza de ley” de que están dotados los decretos-leyes, auténtica *ratio essendi* de su reconocimiento constitucional. En virtud de esta eficacia típica, el decreto-ley se sitúa en la posición de la ley dentro del orden jerárquico de fuentes»⁴. Son emitidos por el Poder Ejecutivo mediante un procedimiento diferente al común, provisional y únicamente en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Como afirma Bercovitz Rodríguez-Cano, «(...) si bien la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, (art. 87.1 CE), la potestad legislativa reside en las Cortes Generales. Por lo que la potestad de dictar decretos-leyes que el art. 86 CE atribuye al Gobierno debe ser contemplada como una excepción»⁵. Esta potestad de la que, si se cumplen los requisitos previstos, el Gobierno puede hacer uso, no procede de una delegación por parte de las Cortes Generales (como en el caso del Real Decreto-Legislativo, art. 82 CE), sino que procede de estar legitimado constitucionalmente.

Cuando se dice que el RDL es emitido por el Poder Ejecutivo, se hace referencia a que el artículo 5.1 c) de la Ley 50/1997 establece que corresponde al Consejo de Ministros aprobar los RDL y los Reales Decretos-legislativos. La forma en que se regula esta iniciativa legislativa se encuentra en el Título V de la misma ley. Además, el RDL es “Real” debido a que, como afirma Rodríguez-Zapata, «el Rey, a quien corresponde innovar el ordenamiento al máximo nivel mediante la sanción y promulgación de las leyes [art. 62.a) CE], también expide todos los decretos acordados por el Consejo de Ministros [art. 62.f) CE]. Por eso, y al ser expedidos por el Rey, los decretos-leyes reciben *nomen iuris* de reales decretos-leyes, lo que no acontece con los decretos-leyes de la esfera autonómica»⁶. Cabe explicar que esta función del Rey es de carácter simbólico.

⁴ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 424.

⁵BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo (2021), *A golpe de Decreto-ley*, Cuadernos de Derecho Privado, nº1, p. 3.

⁶RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2024), *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 193.

Al tratarse de una norma con el mismo rango normativo que las leyes, el RDL tiene el mismo requisito de publicidad que las leyes ordinarias, es decir, es de aplicación el artículo 9.3 de la Constitución, concretamente en lo que se refiere a «la publicidad de las normas». También corresponde la aplicación del artículo 2.1 del Código Civil, según el cual una ley entra en vigor una vez transcurridos veinte días desde el día en el cual sea publicada en el Boletín Oficial del Estado, a no ser que en dicha ley no se disponga otra cosa. También lo afirma López Guerra, «el decreto ley entra en vigor inmediatamente una vez publicado, pero su mantenimiento como norma en vigor debe ser aprobado por el Congreso de los Diputados»⁷

El RDL es provisional porque, como se explica con mayor profundidad más adelante, al no haber pasado por el procedimiento legislativo habitual, este debe ser convalidado por el Congreso en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación (art. 86.2 CE). Así lo afirman Balaguer Callejón y otros, «con ello se quiere indicar que el Decreto-ley no adquiere firmeza hasta que se produce el pronunciamiento positivo del Congreso»⁸. Esto significa que el RDL en un principio es promulgado sin el pronunciamiento al respecto del Poder Legislativo debido a la “extraordinaria y urgente necesidad”, pero una vez el factor urgencia ha desaparecido, el Poder Legislativo es el que decide si sigue siendo conveniente la aplicación del decreto (también decide si se cumple el supuesto habilitante).

Las normas de este tipo tienen la misma fuerza y el mismo rango que las leyes que provienen de las Cortes Generales, debido a que así lo establece la jurisprudencia que sienta, entre otras, la STC 111/1983 (f.j. 3º): «con arreglo a los apartados segundo y tercero del art. 86 de la C. E., resulta que el procedimiento del primero de estos apartados en la hipótesis de que el Decreto-ley sea convalidado -esta es la expresión que utiliza el precepto- no altera la naturaleza del Decreto-ley, pues si bien cede su carácter de provisionalidad, sigue siendo una norma o un acto con fuerza de Ley, no una Ley». Pueden derogar leyes preexistentes siempre y cuando no afecten a determinadas materias (límites materiales).

Es por ese motivo que se dice que su fuerza activa es limitada, pero, como afirma Álvarez Conde «(...) se aprueban por un procedimiento distinto al de las leyes formales, pero que

⁷ LÓPEZ GUERRA, Luis (2023), *La Constitución de España: introducción al ordenamiento constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 133.

⁸ BALAGUER CALLEJÓN Y OTROS (2022), *Manual de derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 170.

están provistas de una idéntica fuerza pasiva o capacidad de resistencia»⁹. Además, una vez convalidados sólo pueden ser derogados por normas posteriores con rango de ley (art. 2 CC). En lo que se refiere a la similitud del RDL con las leyes ordinarias, Pascua Mateo añade que «las consideraciones vertidas sobre la ley son extensible, con algún matiz menor a estos efectos, a los Decretos-leyes, con la única excepción del respeto a su ámbito materialmente restringido en el art. 86.1 CE, así como a la presencia o no del presupuesto de hecho habilitante de la necesidad extraordinaria y urgente»¹⁰

Una vez examinada la naturaleza jurídica del RDL, conviene analizar el principal requisito habilitante (y límite formal también) que es “la extraordinaria y urgente necesidad” que imposibilite la tramitación normal de la norma como un proyecto de ley. Pese a que se trata de un concepto jurídico indeterminado, está excluida de este la clara arbitrariedad. Este requisito se califica como “supuesto habilitante” debido a que es una condición previa que de no cumplirse el RDL resulta inconstitucional. Esto último se desprende de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (TC de ahora en adelante), en las que se exige que en el mismo RDL se incluya una explicación sobre por qué existe una extraordinaria y urgente necesidad. García Majado explica más concretamente el supuesto habilitante: «el concepto de “extraordinaria necesidad” del art. 86 CE sirve al propósito de resaltar el carácter inusual, grave y, especialmente, imprevisible, de la situación a abordar»¹¹, y «(...) lo urgente a efectos del art. 86 CE es lo inaplazable, (...), es decir, es todo aquello que “teniendo que” ser abordado por el Parlamento, “debe ser” realizado en un plazo inferior a los dos meses»¹².

Respecto a quién compete determinar si se cumple o no el supuesto habilitante, en parte compete al Gobierno en el momento en el que decide promulgar un RDL, ya que se intuye que no lo haría si no apreciara la existencia de dicho presupuesto. De tal forma que Aragón Reyes que «la apreciación de tal necesidad por el Gobierno es, sobre todo, una cuestión política y político ha de ser, por lo mismo, el control de su efectiva concurrencia»¹³, refiriéndose a la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad. El TC sienta

⁹ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 232.

¹⁰ PASCUA MATEO, Fabio (2014), *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 128

¹¹ GARCÍA MAJADO, Patricia (2017), *Del uso al abuso. El Decreto-Ley en la España democrática*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo, nº2, p. 229.

¹² *Ibid.*, p. 233.

¹³ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 427.

jurisprudencia en la STC 29/1982 (f.j. 3º) en relación con la competencia del Gobierno: «(...) en principio, y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por considerarse de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-Ley».

Sin embargo, el TC y las Cortes Generales también participan en la apreciación de la existencia o inexistencia del supuesto habilitante, pudiendo declarar el decreto inconstitucional o acordando su derogación (art. 86.2 CE). Como señala Álvarez Conde, «nuestra jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que, mientras las Cortes ejercen tanto un control de oportunidad político como jurídico-constitucional, el Tribunal resuelve basándose en criterios estrictamente jurídico-constitucionales»¹⁴. Sin embargo, la apreciación del supuesto habilitante por parte de las Cortes Generales no se explica en este apartado, sino más adelante. En este apartado se explica la función que desempeña el TC.

A este respecto, la STC 29/1982 (f.j. 2º) profundiza en esta función que desempeña concretamente el TC, ya que establece que en base al artículo 161.1 a) de la Constitución, al artículo 27.2 b) de la Ley Orgánica 2/1979, del TC y a criterios estrictamente jurídico-constitucionales, el Tribunal debe resolver si el Gobierno cumple los requisitos previstos en la Constitución que lo habilitan para dictar un RDL y si el contenido material de dicho decreto constituye una violación de la Constitución (competencia exclusiva del control estrictamente jurisdiccional).

Asimismo, la jurisprudencia del TC exige que las medidas que pretenden aplicarse mediante el decreto sean coherentes con la situación de extraordinaria y urgente necesidad, además de que debe razonarse explícitamente la existencia del supuesto habilitante. Así lo destaca Molas i Batllori remitiendo a la STC 29/1982 (f.j. 3º), «no se trata, empero, de un juicio político, sino de un control jurídico que tiende a evitar un posible fraude de Constitución: cuando las normas contenidas en el Decreto-Ley “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

¹⁴ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 233.

situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad»¹⁵.

En lo que se refiere a la “necesidad” de urgencia y necesidad, Molas i Batllori puntualiza que «la necesidad no debe entenderse como una necesidad absoluta ante un peligro inminente para el orden constitucional, ya que este supuesto viene regulado por los estados excepcionales previstos en CE 116»¹⁶. Es decir, este concepto jurídico no equivale a los «estados de alarma, de excepción y de sitio» desarrollados en el artículo 116 CE. Según Balaguer Callejón, «ciertamente este tribunal ha interpretado el concepto de urgencia desde un punto de vista moderado “no se trata de una urgencia vital”, lógicamente, sino de una urgencia que exija acometer por parte del Gobierno medidas que contribuyan al desarrollo de su propio programa político y que, en el caso de tener que llevarse a cabo después de la larga tramitación de un proyecto de ley, pudieran resultar ineficaces»¹⁷. Una muestra de esta interpretación es la STC 29/1986 (f.j. 2º): «(...) viene reconociendo el Tribunal que la utilización del Decreto-ley, mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados por la gobernación del país, que por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta.»

Un ejemplo de lo que el Tribunal considera claramente un incumplimiento del supuesto habilitante está en la STC 111/1983 (f.j. 5º): en «supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia». Otra manera de entender cuando no se cumple el supuesto habilitante es la señalada por Álvarez Conde: «quizás también pueda afirmarse la inexistencia del supuesto habilitante cuando el Gobierno pudiera obtener la misma finalidad con la presentación de un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia»¹⁸, debido a que este procedimiento no solo se lleva a cabo cuando existe

¹⁵ MOLAS I BATLLORI, Isidre (2008), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 266.

¹⁶ Ibid., p. 266.

¹⁷ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa (2021), *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 34.

¹⁸ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 232.

cierta urgencia (no suficiente como para recurrir al RDL), sino que no tiene como requisito el carácter extraordinario de la situación.

Otra forma en que puede incumplirse el requisito del supuesto habilitante lo establece la STC 29/1982 (f.j. 6º), «(...) no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada, máxime cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación, que habría de ser inferior al necesario para tramitar la deslegalización como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia». Es decir, no consiste en la exclusión de una materia, sino en el uso de dicha materia de forma incompatible con la extraordinaria y urgente necesidad.

Pese a la moderación en la interpretación de la extraordinaria y urgente necesidad, el TC es más estricto respecto a la justificación de la existencia del supuesto habilitante. Para evitar que el Gobierno haga un uso abusivo del RDL, el TC exige, tal como afirma Álvarez Conde, «(...) se impone la adopción de mecanismos que motiven su utilización y que pueden venir reflejados en la propia Exposición de Motivos del decreto-ley, a lo largo del debate parlamentario de la convalidación, en el propio expediente de elaboración de la norma, o deducirse del contenido de sus Disposiciones Transitorias (SSTC 29/1982, 182/1997, 11/2002, 137/2003 y 86/2007)»¹⁹. El TC pone límites a esto último tal como señala Aragón Reyes: «lo que sí constituye exigencia constitucional es que el Gobierno no manifieste en el expediente de elaboración del decreto-ley, en su exposición de motivos o en el debate parlamentario sobre su convalidación o derogación cuáles fueron las circunstancias que llevaron a su adopción (SSTC 11/2002, de 17 de enero, 329/2005, de 15 de diciembre, y 68/2007, de 28 de marzo)»²⁰.

Sin embargo, el mismo TC reconoce también en la STC 111/1983 que el Tribunal «(...) no podría (...) inmiscuirse en la decisión del Gobierno, pues, si así se hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático», entendiendo que con “supuestos del orden constitucional democrático” se pretende hacer referencia a la separación de poderes entre el Poder Ejecutivo y el TC. En definitiva, y retrotrayéndonos al principio de la explicación del supuesto habilitante, tanto el Gobierno, como las Cortes

¹⁹ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 234.

²⁰ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 425.

Generales, como el TC tienen un papel en el proceso de promulgación del RDL, pero manteniéndose un respeto recíproco entre las tres partes.

2. Límites del Real Decreto-Ley

Los límites materiales hacen referencia a las materias que no pueden regularse mediante RDL. El RDL tiene ámbitos materiales excluidos establecidos en el artículo 86.1 de la Constitución:

«[...] 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.»

En comparación con el Real Decreto-Legislativo, las materias restringidas en un RDL son más numerosas tal como establecen los artículos 82.1 y 81.1, ya que el primero no tiene excluido como ámbito material las instituciones básicas del Estado. Tal como afirma López Guerra, «en ocasiones no resulta fácil determinar si esas materias se ven afectadas por este tipo de disposiciones y ello ha dado lugar a no pocos debates, sobre todo a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983 relativa a la expropiación por decreto-ley de la empresa Rumasa²¹»²².

En el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, Aragón Reyes afirma que «la expresión “ordenamiento” alude aquí a la configuración general de las instituciones que merezcan ser calificadas de “básicas”, de modo que el decreto-ley si podrá, parece, afectar a aspectos concretos y no determinantes de tal configuración»²³. En lo que se refiere a qué se considera como una institución básica del Estado, la jurisprudencia (STC 60/1986,

²¹ Dicha expropiación es tratada en profundidad por, entre otros, Alegre Ávila. Explica como la expropiación de Rumasa ocurrió como consecuencia del RDL 2/1983, de 23 de febrero, que declaró el interés social y la utilidad pública de la medida. La norma expropió las acciones de las sociedades integrantes del grupo Rumasa y atribuyó al Estado la titularidad del capital social. El proceso generó varios pronunciamientos del TC y del Tribunal Supremo y, como afirma Alegre Ávila, «las cuestiones jurídicas suscitadas en ocasión de la expropiación legislativa de las acciones de las sociedades integrantes del grupo RUMASA (...) inciden de lleno en el nervio central del derecho expropiatorio y, por ende, en el entramado constitucional de los derechos fundamentales, del de propiedad en concreto, desde la estricta perspectiva de su afección por la acción del legislador». ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (1993), *El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Revista de Administración Pública*, nº132, p. 230.

²² LÓPEZ GUERRA, Luís (2023), *La Constitución de España: introducción al ordenamiento constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 133.

²³ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 426.

f.j. 4º) establece que las instituciones determinadas por la Constitución que solo pueden ser reguladas mediante una ley tienen la consideración de institución básica del Estado.

Álvarez Conde afirma que «menores problemas plantea el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho Electoral, cuya inclusión puede considerarse, en cierto modo, superflua, pues en el primer caso el decreto-ley no es norma idónea para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, y en el segundo existe una reserva de ley orgánica»²⁴. Respecto al Derecho electoral general, gran parte de la doctrina, según Aragón Reyes, «hace coincidir esta expresión con la de “régimen electoral general” que se contiene en el artículo 81.1 CE, de donde la correspondencia plena, en este punto, entre lo reservado a la ley orgánica por tal precepto y lo negado a la decretación de urgencia por el artículo 86.1 CE»²⁵.

Concretamente, en lo que se refiere al régimen de las Comunidades Autónomas, García Roca incluye dentro de este límite «a los “Estatutos de Autonomía”, que viene cubiertos por la reserva constitucional del artículo 147 CE, así como la “delimitación de las competencias” que debe tener carácter estable y no urgente»²⁶. Sin embargo, Rodríguez-Zapata añade a esto último que «también se incluyen otras leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como las leyes atributivas de competencia del artículo 150.1 CE, las leyes de armonización del artículo 150.3 y las leyes orgánicas a que se refiere el artículo 150.2 CE»²⁷.

El límite material más problemático del RDL son los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I (art. 86 CE), tal como afirma Álvarez Conde²⁸. El alcance de este límite material se delimitó cuando se produjo la polémica en la cual, como explica García Roca, «Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández sostuvieron que este enunciado se identificaba únicamente con los derechos que se reservan a la ley orgánica en los artículos 14 a 29 (Sección Primera del Capítulo I) (...). Sin embargo, la STC 6/1983, y de manera más clara la STC 111/1983, rechazaron tal

²⁴ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 235.

²⁵ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 426.

²⁶ GARCÍA ROCA, Javier (2025), *Lecciones de derecho constitucional*, Aranzadi la Ley, Madrid, p. 201.

²⁷ RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2024), *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 199.

²⁸ ÁLVAREZ CONDE, op. cit., p. 235.

interpretación y concluyeron que incluye también todos los derechos de la Sección Segunda, del Capítulo I, del Título I (artículo 30 a 38)»²⁹

El TC ha establecido que, en materia tributaria, lo que está prohibido regular mediante decreto-ley se refiere a sus elementos esenciales del tributo. Es decir, este límite material debe interpretarse en conexión con el artículo 53.1 de la Constitución, que establece como esenciales los derechos, deberes y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título Primero (STC 6/1983, f.j. 6º). Otra sentencia relevante la trae a colación Rodríguez-Zapata, «la STC 182/1997, de 28 de octubre, señaló (...) que un incremento por real decreto-ley de las tarifas o escalas de tipos de gravamen aplicables a las bases imponibles del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es inconstitucional porque (...) “afecta”, (...), a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 CE»³⁰. Al mismo tiempo la doctrina, concretamente Juan Casadevall afirma que «la legislación de urgencia no podrá “afectar” (...) el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica (...) (art. 31.1 CE)»³¹, en concordancia con la jurisprudencia.

La sentencia más relevante respecto a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos es la STC 111/1983 (f.j. 8º) sobre el RDL 2/21983, de 23 de febrero, que trata de interpretar el verbo “afectar” (art. 86.1 CE). En dicha sentencia se interpreta que la palabra “afectar” no se refiere a toda incidencia (ya que de ser así el RDL tendría un ámbito material muy reducido), sino que solo se considerará que se afecta a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos cuando se regula su régimen general o su contenido esencial. Así interpretó la misma sentencia Aragón Reyes, «(...) el Tribunal Constitucional ha adoptado un entendimiento extensivo del objeto así sustraído al decreto-ley (...), lo que ha llevado, claro está, a dar una interpretación intensiva, por así decir, al verbo “afectar”, que designaría aquí no cualquier tipo de incidencia normativa sobre aquellos derechos y deberes, sino sólo aquella que pretendiera una ordenación “general” o “esencial” de unos y otros»³². Por lo tanto, se entiende de lo establecido por la jurisprudencia que debe respetarse un equilibrio entre la protección del régimen general

²⁹ GARCÍA ROCA, Javier (2025), *Lecciones de derecho constitucional*, Aranzadi la Ley, Madrid, p. 200.

³⁰ RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2024), *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 198.

³¹ JUAN CASADEVALL, Jordi de (2021), *La controvertida utilización del decreto ley en materia tributaria*, Revista española de derecho constitucional, nº123, p. 23.

³² ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 426.

de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, y la posibilidad de aplicar el RDL.

Sin embargo, no se pueden considerar como materias excluidas únicamente las que indica expresamente el artículo 86.1, ya que la jurisprudencia del TC establece en la sentencia 27/1986 que los decretos-leyes no pueden regular el objeto propio de aquellas leyes que, según el art. 28 LOTC, sirvan de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de estas.

Artículo 28.2 LOTC:

«Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo ochenta y uno de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley (...) en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido.»

Estas materias sobre las cuales el RDL no puede extenderse son la delegación legislativa, la reforma constitucional, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, la ratificación de tratados, entre otras.

3. Control del Real Decreto-Ley

Una vez el Real Decreto-Ley entra en vigor, se lleva a cabo el control parlamentario del mismo por parte del Congreso de los Diputados o por su Diputación Permanente (estando excluido el Senado), de acuerdo con el artículo 78.2 CE (ya sea porque el Congreso está disuelto, porque ha expirado su mandato o porque no está reunido). De acuerdo con el artículo 86.2 de la Constitución,

«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 (...)»

Si por algún motivo el Congreso no cumple dicha función en el plazo previsto, según Álvarez Conde, «la doctrina se encuentra dividida, pues, mientras que por un lado se señala que el decreto-ley perderá toda su vigencia, por otro lado, se afirma, aplicando la teoría del silencio negativo, que ello supone un rechazo, una derogación del mismo [...],

donde la segunda tesis parece tener una mayor fundamentación»³³. En el caso de que el Congreso de los Diputados se pronuncie en el plazo de 30 días desde la publicación, puede acordar convalidar o derogarlo.

La convalidación se realiza siguiendo el procedimiento reglamentario de los debates a la totalidad (art. 112 Reglamento del Congreso de los Diputados) y se produce cuando el Congreso aprecia que se cumple el supuesto habilitante. La convalidación no se trata de una ley de conversión (como se verá más adelante), sino que se trata de un acto con fuerza de ley (resolución de la Presidencia del Congreso mediante publicación en el BOE). Como establece la STC 6/1983 (f.j. 5º), «(...) lo que el art. 86.2 de la Constitución llama “convalidación” es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino». Aunque, según Molas i Batllori, «(...) la Constitución no establece una conexión necesaria entre la existencia de la situación de necesidad justificadora y la convalidación, en la medida en que ésta produce efectos sobre la permanencia de la norma en el Ordenamiento»³⁴. Por lo tanto, la convalidación no tiene como consecuencia un cambio en la naturaleza jurídica del RDL, es decir, no se sustituye éste por una ley (STC 29/1982, f.j. 2º). Lo que ocurre cuando se produce la convalidación es que el decreto-ley deja de existir como norma provisional dictada por el Gobierno y pasa a ser un acto de voluntad acordado entre el Gobierno y el Congreso, de tal forma que se atribuye dicha potestad al Poder Ejecutivo.

La derogación (o no convalidación) se produce cuando el Congreso de los Diputados no está de acuerdo con los planteamientos gubernamentales. Normalmente el Gobierno sigue teniendo la mayoría parlamentaria que permitió su investidura, de tal forma que la no convalidación podría suponer que el Poder Ejecutivo ya no representa la soberanía popular. En relación con los efectos de la derogación, López Guerra afirma que «(...) no parece que la derogación deba tener efectos *ex tunc*, sino que los efectos producidos durante dicho período de vigencia serán, en principio y a reserva de lo que disponga el acto de derogación, plenamente válidos; la derogación tendría, por consiguiente, de no preverse expresamente otra cosa, efectos *ex nunc*»³⁵.

³³ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 237.

³⁴ MOLAS I BATLLORI, Isidre (2008), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 267.

³⁵ LÓPEZ GUERRA, Luis (2022), *Manual de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 91

Sin embargo, cabe tener en cuenta el punto de vista alternativo de Aragón Reyes³⁶, que consiste en considerar «impropias» las expresiones “convalidación” y “derogación”. Respecto a la convalidación, «si la Cámara se pronuncia favorablemente en la votación de totalidad no se produce “convalidación” de tipo alguno, pues ni el decreto-ley es, en sí mismo, expresión de un desbordamiento de poder por parte del Gobierno, ni los vicios de que pudiera estar aquejado quedan sanados en tal hipótesis» Por otro lado, respecto a la derogación, «tampoco la eventual votación desfavorable supone, en rigor, una “derogación”, ya que ésta última es una función normativa (que aquí no se produce) y con unos efectos ex nunc (que en este caso resultan, para un sector de la doctrina, discutible)» Aragón Reyes argumenta que realmente se trata de un acto de ratificación que, si se produce, el RDL «pierde su provisionalidad» y pasa a formar parte definitivamente del ordenamiento, y si no se produce, se confirma la provisionalidad del RDL, desapareciendo del ordenamiento.

Aragón Reyes también describe el procedimiento establecido en el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados: «1) Exposición por un miembro del Gobierno de las razones que han “obligado” a adoptar la norma. 2) Debate. 3) Votación, entendiéndose concebida la ratificación por mayoría simple. 4) Eventualmente, acuerdo para tramitar como proyecto de ley, a instancia de un grupo parlamentario, el decreto-ley ya convalidado. El acuerdo parlamentario de “convalidación” o “derogación” se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”»³⁷

Existe una tercera posibilidad respecto al RDL, que consiste en tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia tal como indica el artículo 86.3 de la Constitución:

«Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia»

Como dice el artículo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el plazo establecido coincide con el previsto para la convalidación o derogación, no pudiendo resolverse antes. Durante dicha tramitación no se admiten enmiendas a la totalidad, pues ya pudo haberse dado mediante la derogación (art. 151.4 del Reglamento del Congreso). Tal como establece el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso, esta tercera posibilidad sucede si es solicitado por un grupo parlamentario y aprobado por el Congreso y, en este caso, a

³⁶ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 427.

³⁷Ibid., p. 428.

diferencia de lo que ocurre en la convalidación, interviene tanto el Congreso de los Diputados como el Senado. En lo que se refiere al objeto de esta alternativa, Molas i Batllori afirma que «con esta vía se ofrece un procedimiento para que la incorporación permanente del Decreto-Ley al Ordenamiento jurídico se produzca tras la introducción en sede parlamentaria de aquellas mejoras que se estimen convenientes, por la vía de enmiendas, y aumente así el consenso sobre la norma estable, si ello fuere posible»

En lo que se refiere a si esta posibilidad es alternativa o sucesiva respecto a la convalidación o derogación, existen interpretaciones diferentes. Desde el punto de vista de Álvarez Conde³⁸, pese a que del artículo 151 del Reglamento del Congreso se desprende que la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia es acumulativa, la jurisprudencia del TC ha establecido que también puede interpretarse que el artículo permite la tramitación como proyecto de ley sin necesidad de convalidación previa. Sin embargo, Álvarez Conde discrepa debido a que «(...) esta solución jurisprudencial tiene escasa fundamentación y que la convalidación es un acto previo a su ulterior tramitación como proyecto de ley»³⁹.

Sin embargo, la interpretación de Molas i Batllori es diferente: «así, RCD 151.4 establece su tramitación con carácter sucesivo. Sólo cuando haya sido convalidado un Decreto-ley, (...), se someterá la decisión final al acuerdo del Congreso. En nuestro Derecho, la convalidación y la aprobación como ley no son pues de hecho dos procedimientos alternativos, sino sucesivos»⁴⁰. Es decir, estos dos autores interpretan de forma diferente el artículo 151, pero ambos llegan a la conclusión de que el procedimiento debe ser sucesivo y no alternativo.

La relación entre el RDL y la ley de conversión supone, según Álvarez Conde⁴¹, un problema en la aplicación del artículo 86.3 CE. Dicho problema consiste en si una vez convertido el RDL en ley mediante el procedimiento de urgencia, ya no estaría sujeta a los requisitos formales del artículo 86.1, es decir, «el tema se traslada, en consecuencia, a determinar el carácter retroactivo o no de los mismos». El TC resuelve este problema en la STC 155/2005 (f.j. 1º), estableciendo que no puede eludirse la aplicación del artículo 86.1 por el hecho de que finalmente se aplique el artículo 86.3, por lo que la aplicación

³⁸ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 238.

³⁹ *Ibid.*, p. 239.

⁴⁰ MOLAS I BATLLORI, Isidre (2008), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 268.

⁴¹ ÁLVAREZ CONDE, op. cit., p. 239.

retroactiva de la ley en este caso no supone un impedimento para la impugnación del RDL. En conclusión «(...) la ley de conversión no sana los vicios del decreto-ley».

III. LA DIVISIÓN DE PODERES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Marco constitucional

A diferencia de como ocurre con el RDL, la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no está regulada en un artículo de la Constitución propio y de forma expresa. Como afirma Salvador García, «el principio de la separación de poderes se encuentra implícito en la Constitución española de 1978»⁴². Cada uno de los poderes del Estado está regulado independientemente, de tal forma que se establecen las competencias de cada uno y, por lo tanto, de ello se desprende que dichas competencias no incluyen las de los demás poderes del Estado. Así lo explica Molas i Batllori: «la Constitución dispone una división horizontal de poderes. (...) la potestad legislativa corresponde a las Cortes Generales (CE 66.2); la potestad reglamentaria y la función ejecutiva corresponden al Gobierno (CE 97); y la potestad jurisdiccional corresponde a los órganos del Poder Judicial (CE 117.3)»⁴³. Molas i Batllori también menciona la división horizontal de poderes, pero no es relevante para el objeto de este trabajo.

Las Cortes Generales utilizan la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, monitorizan la acción del Gobierno y el resto de sus competencias las establece la Constitución. El Gobierno controla la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Le corresponde la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución el resto de las leyes. La justicia procede del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados que conforman el poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y supeditados únicamente a la ley. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo llevar a cabo lo juzgado, es competencia exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, de acuerdo con las normas de competencia y procedimiento que las leyes establezcan. Los Juzgados y Tribunales no

⁴² SALVADOR GARCÍA, Miriam (2024), *Separación de poderes, democracia y Estado de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 30.

⁴³ MOLAS I BATLLORI, Isidre (2008), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 51

ejercerán otras funciones que no sean las señaladas en el párrafo anterior y las que expresamente les sean otorgadas por ley en garantía de cualquier derecho.

Una definición genérica de división de poderes que sirve para introducir este tema puede ser la de Molas i Batllori: «(...) una constitución del Estado que asegure el ejercicio dividido de su poder mediante la distinción entre sus diversas potestades y la atribución de su ejercicio a diversas instituciones, de tal modo que cada una de ellas esté gestionada por personas distintas y en su conjunto permitan la integración política de los sectores relevantes de la Sociedad»⁴⁴. Sin embargo, tal como afirma Aragón Reyes, «la asunción de este principio, (...) no implica excluir algún grado de cooperación e incluso dependencia entre ellos ni la afirmación de una incompatibilidad personal absoluta, especialmente en una forma política parlamentaria como es la del Estado español»⁴⁵.

Esta dependencia tiene por objetivo, en parte, que los tres poderes del Estado actúen como contrapesos los unos de los otros, de tal forma que cuando uno de los poderes sobrepasa o pretende sobrepasar sus competencias, los otros dos o alguno de ellos actúa en defensa de la separación de poderes evitándolo. Pese a que la separación de poderes se refiere a los poderes mencionados anteriormente, existe en España un órgano constitucional que actúa como contrapeso y que no forma parte del Ejecutivo, del Legislativo, ni del Judicial, que es el TC. Así lo explica Ortega Santiago, «(...) el Tribunal Constitucional es el órgano superior en materia de garantías constitucionales y que, en virtud de esta posición, es propio del Tribunal Constitucional ejercer funciones arbitrales para resolver con criterios jurídicos (constitucionales) los conflictos derivados del ejercicio del poder repartido vertical u horizontalmente»⁴⁶.(p. 45)

Un ejemplo de jurisprudencia que trata la división de poderes es la STC 166/1986 (f.j. 11º), referente a la función legislativa y la separación de poderes, en la que se establece que «no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales -art. 66.2- y la ejecución al Gobierno -art. 97- y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia

⁴⁴ MOLAS I BATLLORI, Isidre (2008), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 50.

⁴⁵ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 176.

⁴⁶ ORTEGA SANTIAGO, Carlos, La separación de poderes en la Constitución Española: la forma de gobierno de monarquía parlamentaria y los órganos constitucionales del Estado, en VV. AA. (2022), *Lecciones de derecho constitucional II*, Aranzadi, Navarra, p.45.

del otro». Dicha sentencia también afirma que «la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización (...), admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se deja ya dicho, es lícito al legislador adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares», palabras que hacen pensar inmediatamente en el RDL.

Sin embargo, en lo que se refiere concretamente a la división entre el legislativo y el ejecutivo, según Álvarez Conde, «la división de poderes y la legalidad de los actos de los poderes públicos derivan directamente y están condicionadas por el principio del imperio de la ley, lo que significa tanto que la Administración Pública desde estar sometida al orden normativo como la previsión como la previsión del control jurisdiccional *a posteriori* de sus actos»⁴⁷

Pese a que, como afirma González Campaña, «la última garantía para asegurar que la ley cumple con su cometido es el poder judicial. En este sentido, Craig enfatiza que “la independencia del poder judicial es central para la realización del Estado de Derecho, puesto que, sin ella, los principios que componen el Estado de Derecho quedan sin protección judicial”»⁴⁸, en este trabajo no se tratará el papel que tiene el Poder Judicial en la separación de poderes, ya que el objeto de este trabajo son el Poder Ejecutivo y el Judicial.

2. Funciones de ambos poderes

Las funciones y competencias del Poder Legislativo las establece el artículo 66.2 CE:

«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».

La potestad legislativa que el artículo atribuye a las Cortes Generales forma parte según la doctrina de la función o competencia legislativa, aunque, como afirma Álvarez Conde, «hoy hay que tener en cuenta que también el Gobierno interviene en la función legislativa,

⁴⁷ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 50.

⁴⁸ GONZÁLEZ CAMPAÑA, Nuria (2022), La defensa europea de la independencia del Poder Judicial en el marco de la protección del Estado de derecho: la crisis del CGPJ en España, *Teoría y realidad constitucional*, nº50, p. 460.

no solo mediante la aprobación de normas con rango de ley (Decretos-leyes y Decretos legislativos) sino condicionando tal función en la llamada fase prelegislativa de elaboración de los proyectos, (...) gran parte de las leyes aprobadas por las Cortes Generales tienen su origen en la iniciativa legislativa del Gobierno»⁴⁹. Es importante destacar dentro de esta afirmación que, cuando el Gobierno dicta un RDL, está interviniendo en la función legislativa del Poder Legislativo. La función legislativa consiste, de acuerdo con Álvarez Vélez y otros, en que «mediante el cumplimiento de un procedimiento prefigurado en la Constitución y desarrollado en los Reglamentos, se produce la Ley como norma primaria y principal del ordenamiento jurídico en cuanto elaborada por el órgano representativo y que, en el caso de las Cortes Generales encarna la soberanía»⁵⁰.

Pese a que, en la práctica, se ejerce la función legislativa mediante el procedimiento legislativo, en este trabajo no se explicará en profundidad al no formar parte el procedimiento legislativo del objeto de éste. La iniciativa legislativa, como se ha explicado anteriormente, no la tienen solo las Cortes Generales, por lo que Álvarez Conde⁵¹ explica en quién reside la iniciativa legislativa (art. 87 CE): en primer lugar, la iniciativa gubernamental es la que se ejerce más frecuentemente y se produce mediante la presentación de un proyecto de ley, que se encuentra en una situación de prioridad otorgada por el art. 89 CE. La iniciativa parlamentaria puede proceder del Congreso y del Senado, y tiene que ser ejercida por un número mínimo de parlamentarios o por un grupo parlamentario. La iniciativa autonómica es regulada por el art. 87.2 CE, y permite enviar a la Mesa del Congreso una proposición de ley o solicitar la adopción de un proyecto de ley por parte del Gobierno. Por último, la iniciativa legislativa popular (ILP) está regulada en el art. 87.3. CE (también en la LO 3/1984) y consiste en el ejercicio de la función legislativa por parte de la ciudadanía, pero estando excluidas las materias propias de ley orgánica, tributarias, la prerrogativa de gracia y las de carácter internacional.

Esta es la función del Poder Legislativo que más jurisprudencia del TC tiene, un ejemplo es la STC 194/1989. Otra sentencia importante es la STC 99/1987 (f.j. 1º), comentada por Gil Ibáñez y Romero Rey, según los cuales «es doctrina constitucional consolidada la de que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría

⁴⁹ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 690.

⁵⁰ ÁLVAREZ VÉLEZ Y OTROS (2018), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 214.

⁵¹ ÁLVAREZ CONDE, op. cit., p. 691-693.

viciar de inconstitucionalidad la ley cuando se altere con ello, de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras»⁵².

La siguiente función del Poder Legislativo es la función económica o presupuestaria (en adelante función económica) y según Durán Alba y otros «(...) no es otra que la de autorizar los gastos que pueden realizar todos los organismos y entidades que integran el sector público estatal durante un año, con una estimación de los ingresos que se prevén recaudar por dichos organismos durante ese mismo período. Gastos que autoriza el Parlamento a propuesta exclusiva del Gobierno, que detenta el monopolio de la iniciativa en esta materia»⁵³. Santaolalla López también explica que «es una función compartida entre el poder legislativo y el ejecutivo, pues este último es el encargado de obtener esos ingresos y de realizar esos gastos. Pero debe hacerlo en la forma y límites establecidos por el primero.»⁵⁴. Esto mismo establece la STC 65/1987 (f.j. 3º).

Como afirma respecto a los Presupuestos Generales del Estado⁵⁵ Álvarez Conde, «la aprobación de los Presupuestos del Estado constituye la manifestación más característica de las funciones económicas de nuestro Parlamento»⁵⁶, que se lleva a cabo a través de la ley de presupuestos del art. 134 CE, que Expósito Gómez define como aquella que «tiene como objeto determinar la previsión de ingresos y gastos del Estado durante un año natural»⁵⁷ que puede ser prorrogada de forma automática. Aunque no hay que perder de vista que el TC ha establecido en la STC 27/1981 (f.j. 3º) que esta función se trata de una «competencia específica desdoblada de la genérica “potestad legislativa del Estado”».

⁵² GIL IBÁÑEZ, José Luis y ROMERO REY, Carlos (2023), *Constitución Española comentada. Comentarios, concordancias, doctrina del Tribunal Constitucional e índice analítico*, Colex, A Coruña, p. 391.

⁵³ DURÁN ALBA Y OTROS, *Las Cortes Generales: las funciones parlamentarias*, en VV. AA. (2022), *Lecciones de derecho constitucional II*, Aranzadi, Navarra, p. 159.

⁵⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2004), *Derecho constitucional*, Dykinson, Madrid, p. 323.

⁵⁵ Los Presupuestos del Estado deben regirse por unos principios presupuestarios, que, como explica Álvarez Conde, son «el principio de unidad, pues su forma de presentación ha de realizarse en un acto único y en él deben figurar todos los gastos e ingresos del Estado. El principio de universalidad, (...) supone que la totalidad de los ingresos puede ser destinada a financiar indistintamente todos los gastos. El principio de anualidad, ya que se considera que el período de un año constituye el espacio de tiempo más adecuado (...), los Presupuestos deben ser aprobados todos los años, entendiéndose, en caso contrario, automáticamente prorrogados los del año anterior hasta que se proceda a la aprobación de los nuevos». De acuerdo con lo establecido por el art. 134 CE, los Presupuestos Generales del Estado deberán ser presentados con un mínimo de tres meses de antelación respecto a la expiración de los del año anterior. ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 701.

⁵⁶ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 700.

⁵⁷ EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta, Lección 6. Cortes Generales, en EXPÓSITO GÓMEZ Y OTROS (2023), *Lecciones básicas de derecho constitucional*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, p. 101.

También forma parte de la función económica el Tribunal de Cuentas, regulado en el art. 136 CE y por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Tal como afirman Durán Alba y otros, es «el supremo órgano de fiscalización de las cuentas públicas y de la gestión económica del Estado y del sector público, (...) dependerá de las Cortes Generales, actuando “por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado” (...), a la vez que se encomienda al legislador, mediante ley orgánica»⁵⁸. Las funciones del Tribunal de Cuentas las establece el art. 2 LOTC⁵⁹.

La función de control es la última de las funciones del Poder Legislativo. Según Álvarez Vélez y otros «(...) el art. 66.2 CE atribuye el control político ordinario a las dos Cámaras de las Cortes, mientras que la exigencia de responsabilidad política o control político con sanción jurídica le corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados»⁶⁰. Como la expresión “control” que se usa en el artículo no es precisa, es la doctrina constitucional la que, tal como afirma Rodríguez-Zapata, indica que «el control implica, en primer lugar, una relación entre poderes u órganos constitucionales (...). Es necesario, en segundo lugar, que se controlen competencias ajenas (...). En Derecho Constitucional se controlan recíprocamente verdaderos poderes del Estado. Por ello el control no implica la sustitución por otro del acto controlado y presenta una nota de *accesoriedad* respecto de una actividad principal. (...) el control no es una injerencia o dominio en la esfera de atribuciones del otro órgano, sino que se suele manifestar en un reexamen o verificación (CHIMENTI)»⁶¹.

Concretamente, hay varios actos o procedimientos que forman parte del control por parte de las Cortes Generales hacia el Gobierno y los tres primeros únicamente competen al Congreso de los Diputados. Estos son la votación de investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza. Además, existen otros instrumentos de control del funcionamiento del Gobierno, como la pregunta, la interpelación y las mociones (art. 111

⁵⁸ DURÁN ALBA Y OTROS, Las Cortes Generales: las funciones parlamentarias, en VV. AA. (2022), *Lecciones de derecho constitucional II*, Aranzadi, Navarra, p. 163.

⁵⁹ En primer lugar, la fiscalización permanente, consuntiva y externa de la actividad económico-financiera del sector público y, en segundo lugar, enjuiciar la responsabilidad contable que corresponda a quienes tengan a su cargo el uso de efectos o caudales públicos (Art. 2 LOTC).

⁶⁰ ALVAREZ VÉLEZ Y OTROS (2018), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 219.

⁶¹ RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2024), *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, pp. 649-650.

CE). Sin embargo, se profundizará en el control del Gobierno por parte del Poder Legislativo en el siguiente apartado.

Respecto al Poder Ejecutivo, pese a que de forma resumida suele ser definido como el poder que se encarga de ejecutar las leyes (como su nombre puede llevar a pensar), López Guerra afirma en relación con esto que «(...) el papel del Gobierno va más allá del correspondiente a un órgano meramente “ejecutivo”, esto es, únicamente ejecutor de normas legales. La denominación “Poder Ejecutivo”, si bien se adecua a la tradición académica y política, no puede ocultar que la función gubernamental va mucho más allá de la ejecución de decisiones adoptadas por otras instancias»⁶². A continuación, López Guerra resalta lo que establece el artículo 97 CE:

«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.»

Sin embargo, una definición alternativa la encontramos en la doctrina de Aragón Reyes, que afirma que «*al Gobierno le corresponde la función política de la dirección del Estado, esto es el establecimiento de las líneas de dirección política o del *indirizzio* y la función jurídica de la concreción, desarrollo o ejecución de la ley – ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 97 CE)*»⁶³.

La función de dirección política (tanto interior como exterior) convierte al Gobierno en «(...) en impulsor y motor de la acción de los demás órganos constitucionales»⁶⁴, tal como afirma López Guerra. En esta función es en la que el Gobierno tiene el mayor margen de discrecionalidad según Álvarez Conde, que también explica cómo se relaciona el Gobierno con los demás órganos constitucionales debido al cumplimiento de esta función: «en relación con la Jefatura del Estado, el Gobierno (...) interviene (...) en toda la actividad constitucional del Monarca»⁶⁵. Esta función nos retrotrae a las palabras ya citadas de Balaguer Callejón, según las cuales el TC no interpreta el término “urgencia”

⁶² LÓPEZ GUERRA, Luís, La regulación constitucional del Gobierno y las funciones gubernamentales, en MONREAL FERRER Y OTROS (2000), *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials i Universitat de Lleida, Barcelona, p. 15.

⁶³ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 178.

⁶⁴ LÓPEZ GUERRA, op. cit., p. 15.

⁶⁵ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 736.

como algo vital, sino como una urgencia que exige al Gobierno desarrollar su programa político.

En lo que se refiere al Parlamento, el Gobierno tiene muchas competencias, pero destaca su intervención «en el funcionamiento de las propias Cámaras (...). En el ejercicio de la potestad legislativa (...) a través de los proyectos de ley (...) a través de los supuestos de delegación legislativa (...) y legislación de urgencia (...). En el ejercicio casi exclusivo de la actividad económica del Estado (...). En la declaración de los estados de alarma y excepción (...). En la autorización de la negociación de los tratados internacionales (...). En la participación en los supuestos de reforma constitucional (...). En la necesidad de someterse al control político del Parlamento»⁶⁶, entre otros órganos constitucionales⁶⁷. Por lo tanto, dentro de las funciones del Gobierno, el RDL forma parte de la función de dirección política.

Tal como afirma López Guerra, el art. 97 CE alberga una doble modalidad, «por una parte, (...), confiere al Gobierno una potestad directiva genérica, en política interior y exterior; por otro, se refiere específicamente a la Administración, confiriendo al Gobierno la dirección de la misma, y colocándole por ello, en una posición jerárquicamente supraordinada»⁶⁸. Lo mismo establece la jurisprudencia del TC según Gil Ibáñez y Romero Rey, que denominan esta doble modalidad como «una doble función directiva, política y administrativa (por todas, STC 222/2006, de 6 -7)»⁶⁹. Estos autores afirman que esta doble modalidad la conforman la dirección de la política monetaria y financiera general, como parte de la política del Estado, tal como establece la STC 96/1984 (f.j. 7º); y la política económica general, de acuerdo con lo establecido por la STC 14/1986 (f.j. 11º).

⁶⁶Ibid., p. 736.

⁶⁷ Respecto al resto de órganos constitucionales, «en relación con el Poder Judicial, hay que tener en cuenta su intervención en el nombramiento del Ministerio Fiscal (...). En relación con el Tribunal Constitucional, le compete nombrar a dos magistrados y tiene la posibilidad de presentar recursos de inconstitucionalidad (...). Respecto a las Comunidades Autónomas, hay que tener su presencia en la configuración de las mismas, así como su intervención en el control de su actividad (...). Finalmente, en relación con la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, el Gobierno es el principal interlocutor del Estado español en las diversas instituciones». ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 737

⁶⁸ LÓPEZ GUERRA, Luís, La regulación constitucional del Gobierno y las funciones gubernamentales, en MONREAL FERRER Y OTROS, *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials i Universitat de Lleida, Barcelona, p. 16.

⁶⁹ GIL IBÁÑEZ, José Luis y ROMERO REY, Carlos (2023), *Constitución Española comentada. Comentarios, concordancias, doctrina del Tribunal Constitucional e índice analítico*, Colex, A Coruña, p. 435.

Continuando con lo establecido por el art. 97 CE, procede hablar de la dirección de la Administración civil y militar y la defensa del Estado. A este respecto, de acuerdo con la doctrina de Álvarez Conde, «el ejercicio de esta competencia debe ser puesto en relación con la posición constitucional atribuida a las Fuerzas Armadas por el art. 8 CE y la señalada en el art. 104 a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Y es que ambos colectivos se encuentran sometidos a la autoridad del Gobierno, que es quien tiene el poder de mando efectivo, no correspondiéndole al monarca»⁷⁰, aunque también hay que tener en cuenta el art. 62 h) CE⁷¹.

En lo que se refiere a la función ejecutiva, de acuerdo con la doctrina de García Roca, consiste en «la realización de las acciones necesarias para asegurar la aplicación no jurisdiccional de la Constitución y de las leyes, y su ejercicio se residencia en el Gobierno o directamente en las Administraciones públicas. (...) no debe hacernos minusvalorar la importancia del Consejo de Ministros como órgano encargado de velar por el adecuado desarrollo de esta actividad al que la Ley del Gobierno le atribuye la capacidad de dictar directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado (artículo 5.2.j))»⁷².

En cuanto a la potestad reglamentaria del Gobierno, la doctrina de Gómez-Ferrer Monreal y Carro Fernández-Valmayor⁷³ establece que se configura como una potestad subordinada al principio de legalidad (art. 103 CE). En el sistema español rige la primacía de la ley, sin que exista un ámbito material reservado al reglamento, lo que determina su carácter residual. Por tanto, el reglamento actúa principalmente como norma de desarrollo y ejecución de la ley, sin poder contradecirla ni intervenir en materias reservadas a ella, constituyendo la reserva de ley su principal límite. Aunque puede haber reglamentos independientes, estos se reducen prácticamente al ámbito interno de la Administración. Asimismo, la jurisprudencia del TC (STC 77/1985, f.j. 16) ha establecido que un reglamento dictado por el Gobierno que trate una materia básica será constitucional si «si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango

⁷⁰ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 738.

⁷¹ «La atribución constitucional del mando supremo de las Fuerzas Armadas al rey en el art. 62.h) debe ser interpretada en el ámbito de una Monarquía parlamentaria» ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 738.

⁷² GARCÍA ROCA, Javier (2023), *Lecciones de derecho constitucional*, Aranzadi, Navarra, p. 825.

⁷³ GÓMEZ-FERRER MONREAL, Rafael y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (1978), La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución, *Revista de administración pública*, nº87, pp. 161-204.

reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características». Es decir, pese a que también se trata de normas dictadas por el Gobierno, los reglamentos tienen una naturaleza distinta al RDL.

3. Mecanismos de control y equilibrio institucional

Como se ha mencionado anteriormente y como explica Aragón Reyes, «en el actual momento constitucional, y por consiguiente también en nuestro ordenamiento, *la afirmación de la independencia de los poderes* debe de entenderse de acuerdo no sólo con la admisión de la verificación de un eventual *control* sobre su actuación (de carácter político y jurídico en el caso del ejecutivo; de carácter exclusivamente jurídico en el caso del legislativo [...]); sino de *condicionamientos o exigencias de carácter político o jurídico*»⁷⁴. Respecto a los mecanismos de control que se ejercen sobre el Poder Ejecutivo, la función de control del Poder Legislativo contiene, en parte, dichos mecanismos de control mencionados en el apartado anterior.

En primer lugar, encontramos la votación de investidura, que, como explica Rodríguez-Zapata, «la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99 CE) es, (...), un control preventivo y necesario. (...). La Cámara comprueba, mediante la investidura, si el candidato propuesto por el Rey posee un programa y una mayoría que le permitan organizar un Gobierno que goce de su confianza»⁷⁵. Los otros dos son, como explican Álvarez Vélez y otros, «la Moción de censura constructiva: (arts. 113 y 114 CE y 175 a 179 RCD). Suscrita por al menos una décima parte del Congreso de los Diputados (...), ha de contener un candidato a Presidente del Gobierno que no ha de ser necesariamente Diputado y ha de haber aceptado. (...) En el debate el candidato expone su programa y, tras las intervenciones de los Grupos, se efectuará la votación que para que resulte aprobada la moción de censura se requiere mayoría absoluta. (...). Cuestión de Confianza: (arts. 112 CE y 173 y 174 RCD). La iniciativa corresponde al Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros. Versa sobre su programa de gobierno o una declaración de política general (...). Si se obtiene, sigue reforzado el Gobierno; si se

⁷⁴ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 179.

⁷⁵ RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2024), *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 650.

pierde, el Presidente que la ha perdido ha de presentar su dimisión al Rey y se produce nueva investidura»⁷⁶.

Por otro lado, existen mecanismos de control ordinario parlamentario. Como afirma Rodríguez-Zapata, «la *pregunta* (art. 188 del Reglamento del Congreso) versa sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo»⁷⁷. Los otros dos instrumentos son las interpelaciones y las mociones, que tal como explican Durán Alba y otros, «las interpelaciones son figuras parlamentarias similares a las preguntas. Se diferencian por su objeto. La interpelación (...) permite interrogar al Gobierno sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial»⁷⁸. Y respecto a las mociones, «el Congreso o el Senado, a través de la aprobación de un texto no legislativo, efectúan una manifestación de voluntad, que normalmente adopta la forma de mandato dirigido al Gobierno. (...) carecen de consecuencias jurídicas»⁷⁹.

También forman parte del control ordinario parlamentario las comparecencias de miembros del Gobierno y las comisiones de investigación. Según García Roca, «conforme al artículo 110 CE, las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno»⁸⁰. Por último, como explica Rodríguez-Zapata, «el artículo 76.1 CE dispone que el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. (...) posibilidad de requerir la presencia ante la misma de personas extrañas a la Cámara»⁸¹. Dejando a un lado la función de control del Poder Legislativo, también supone una forma de control el control de los presupuestario, explicado anteriormente dentro de la función económica. Implica un control esencial sobre la política económica del Gobierno, ya que, como establece el art. 134.1 CE, después de la elaboración de los

⁷⁶ ÁLVAREZ VÉLEZ Y OTROS (2018), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 220-221.

⁷⁷ RODRÍGUEZ-ZAPATA (2024), Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 653.

⁷⁸ DURÁN ALBA Y OTROS, Las Cortes Generales: las funciones parlamentarias, en VV. AA. (2022), *Lecciones de derecho constitucional II*, Aranzadi, Navarra, p. 176.

⁷⁹ Ibid., p. 177.

⁸⁰ GARCÍA ROCA, Javier (2023), *Lecciones de derecho constitucional*, Aranzadi, Navarra, p. 783.

⁸¹ RODRÍGUEZ-ZAPATA, op. cit., p. 654.

Presupuestos Generales del Estado por parte del Gobierno, compete a las Cortes Generales examinar, enmendar y aprobar dichos presupuestos.

En lo que se refiere a los mecanismos del control que posee el Poder Ejecutivo respecto al Poder Legislativo, hay que tener en cuenta la capacidad, que forma parte de la función de dirección política, de proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales y convocar nuevas elecciones (art. 115 CE)⁸². Se trata de un mecanismo de control sobre las Cortes Generales porque, como explica López Guerra, «esta posibilidad (...) no deja de resultar de importancia, por cuanto la amenaza de disolución puede influir en la conducta de los parlamentarios respecto a las propuestas gubernamentales»⁸³, entendiendo por “propuesta gubernamental”, por ejemplo, un RDL.

Otra forma de control sobre el Poder Legislativo es la iniciativa legislativa del Gobierno mencionada en el apartado anterior (iniciativa gubernamental), que como explica García Roca⁸⁴ es llamada “proyectos de ley”, que tienen preferencia respecto a las “proposiciones de ley” de los demás órganos constitucionales (art. 89.1 CE). Sin embargo, esta preferencia se compensa con la exigencia por parte de la Constitución (art. 88 CE) de garantías constitucionales mayores debido a las responsabilidades asumidas (aprobación por el Consejo de Ministros, exposición de motivos y información y antecedentes suficientes). Por otro lado, el Gobierno puede condicionar la actuación de las Cortes Generales mediante la petición de tramitación de un asunto por procedimiento de urgencia (art. 93 CE). Según Álvarez Vélez y otros, en este procedimiento los plazos «(...) se reducen a la mitad en el Congreso y, en el Senado, los dos meses que tiene para tramitar las iniciativas, pasan a ser veinte días naturales (arts. 93 y 94 RCD y arts. 133 a 136 RS) en la urgencia propia, o de un mes en la impropia»⁸⁵.

Por último, el Poder Ejecutivo controla e influye en el Poder Legislativo mediante el RDL y el Decreto Legislativo, ya que en ambos casos el Gobierno dicta normas con fuerza de ley, tratándose esto de la principal función del Legislativo. En lo que se refiere al Decreto Legislativo (arts. 82 a 85 CE), como afirma Aragón Reyes, «(...) es una disposición gubernamental con rango de ley, dictada en virtud de delegación y sujeta a límites más

⁸² No se podrá llevar a cabo si está en trámite una moción de censura y si no ha transcurrido un año desde la anterior disolución, salvo lo que establece el art. 99.5 CE (115.2 y 115.3 CE).

⁸³ LÓPEZ GUERRA, Luis (2023), *La Constitución de España: introducción al ordenamiento constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 127.

⁸⁴ GARCÍA ROCA, Javier (2023), *Lecciones de derecho constitucional*, Aranzadi, Navarra, p. 789-790.

⁸⁵ ÁLVAREZ VÉLEZ Y OTROS (2018), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 218.

estrictos, por lo tanto, que los que condicionan la potestad legislativa de las Cámaras»⁸⁶, y que tiene como requisito más importante que dicha delegación debe otorgarse mediante una ley de bases aprobada por las Cortes Generales.

En cuanto al RDL, puede entenderse como un instrumento que refuerza la posición del Ejecutivo frente al Legislativo al invertir la lógica ordinaria del procedimiento legislativo: el Gobierno aprueba la norma y el Parlamento se limita a reaccionar posteriormente. Este mecanismo reduce el margen de intervención de las Cortes, ya que en la convalidación no caben enmiendas ni modificaciones, lo que limita su función deliberativa. Además, el Ejecutivo controla el tiempo político al imponer un plazo breve de decisión, generando una dinámica de hecho consumado que condiciona la actuación parlamentaria. Esta situación se acentúa en contextos de fragmentación o minoría, donde resulta más fácil obtener apoyos puntuales o abstenciones. Aunque el Tribunal Constitucional actúa como límite mediante el control de la extraordinaria y urgente necesidad, su intervención es posterior y relativamente flexible. En conclusión, el decreto-ley no supone un control en sentido estricto, pero sí un claro mecanismo de predominio funcional del Gobierno sobre la actividad legislativa.

Sin embargo, existe doctrina como la de Santaolalla López que defiende que la tarea de convalidar o no el RDL por parte del Congreso de los Diputados constituye una forma de control de este último hacia el Gobierno: «procedimientos de control sin forma de ley. (...) b) la convalidación de los decretos leyes. (...), están sujetas a un control por el Congreso de los Diputados, consistente en la necesidad de convalidación (...). De este modo, el control parlamentario previene el recurso abusivo a esta figura»⁸⁷.

Además de los mecanismos de control recíproco del Poder Ejecutivo y del Legislativo, también compete el control de los actos de dichos poderes al TC. Compete a este tribunal la resolución de conflictos entre órganos constitucionales (como el Gobierno, el Congreso de los Diputados y el Senado), que, según Ortega Santiago, no está regulado directamente en la Constitución, sino que es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) la que establece que los resuelve el TC. Además, afirma que «(...) en el ejercicio de sus atribuciones unos órganos constitucionales pueden entrar en conflicto con otros, conflictos que van a tener dimensión constitucional desde el momento en que cuando se

⁸⁶ ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra, p. 429.

⁸⁷ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2004), *Derecho constitucional*, Dykinson, Madrid, p. 331-332.

producen puede entrar en cuestión la organización de la división horizontal de poder prevista en la Constitución»⁸⁸. Sin embargo, como explica Álvarez Conde, «(...) la LOTC únicamente habla de “decisiones”, no cabiendo conflictos contra leyes o disposiciones de carácter legislativo»⁸⁹.

Todos aquellos conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que no sea posible resolver de esta forma serán resueltos mediante recurso de inconstitucionalidad. Como afirman Álvarez Vélez y otros, «se trata de un medio de impugnación directa de normas con rango de Ley (STC 385/1993) y es un “recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento.” (STC 199/1987). El Tribunal ha declarado que “la función principal de los procesos de constitucionalidad es la defensa objetiva de la Constitución, el afirmar su primacía y privar de todo efecto a las leyes contrarias a las misma, excluyendo del ordenamiento a las disconformes con la Constitución” (STC 14/1981)»⁹⁰. El art. 162.1 a) CE establece que están legitimados para interponerlo el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, entre otros⁹¹. Cuando esto ocurre se pone de manifiesto la existencia de un interés público objetivo, tal como establece la STC 86/1982 (f.j. 2º). Por último, es en el art. 27.2 LOTC donde se regula qué es susceptible de declaración de inconstitucionalidad.

IV. EL IMPACTO DEL REAL DECRETO-LEY EN LA RELACIÓN ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO

1. El Decreto-ley como instrumento normativo gubernamental

Lo primero que se tratará en este apartado es el uso que se ha hecho del RDL desde su regulación en el art. 86 CE y su evolución a lo largo del tiempo. Sanz Gómez y Sanz Gómez⁹², ofrecen un análisis cuantitativo del uso del RDL y de sus efectos (aunque esto último se explicará en el siguiente apartado). El artículo empieza explicando brevemente

⁸⁸ ORTEGA SANTIAGO, Carlos, La separación de poderes en la Constitución Española: la forma de gobierno de monarquía parlamentaria y los órganos constitucionales del Estado, en VV. AA. (2022), *Lecciones de derecho constitucional II*, Aranzadi, Navarra, p. 44.

⁸⁹ ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2023), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 877.

⁹⁰ ÁLVAREZ VÉLEZ Y OTROS (2018), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 555.

⁹¹ Los órganos colegiados de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas (art. 162.1 a) CE).

⁹² SANZ GÓMEZ, Rafael, y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020), Análisis cuantitativo del Decreto Ley en España (1979-2018), *Revista de Estudios Políticos*, nº180, pp. 127-158.

el art. 86 CE y afirmando que «el rechazo al desmesurado uso del decreto ley es unánime entre la doctrina»⁹³, rechazo que a continuación se comprobará si es fundado o no. El marco cuantitativo del análisis son 574 RDL aprobados entre 1979 y 2018 clasificados según el ámbito que pretendían regular, entre los cuales los más cuantiosos son *economía* (199), *financiero* (139), *tributario* (103) y *catástrofes* (101).

A continuación, los autores muestran los RDL convalidados en cada legislatura y la media mensual, de lo que se desprende que en los primeros años se hace un uso intenso pero irregular seguidos por décadas de consolidación caracterizadas por un uso más moderado. A mediados/finales de los 90 se produce un repunte, desde 2010 hay una intensificación clara de su uso y, por último, en el año 2018 se produce una aceleración muy fuerte. Aunque los datos no muestran una línea ascendente continua, pero si una intensificación, especialmente desde 2010.

Estos son los datos correspondientes al RDL, que muestran cuantos se han llevado a cabo en cada legislatura y la media de RDL dictados por mes: Primera: 71 1,62. Segunda: 39 0,89. Tercera: 20 0,50. Cuarta: 30 0,69. Quinta: 40 1,22. Sexta: 85 1,76. Séptima: 42 0,94. Octava: 52 1,02. Novena: 56 1,26. Décima: 78 1,59. Decimoprimera: 1 0,16. Decimosegunda (1): 30 1,34. Decimosegunda (2): 35 3,01. Decimosegunda: (total) 65 1,91.⁹⁴

La doctrina actual más importante respecto a este tema no está actualizada con los datos de los últimos años, pero puede verse que el aumento del uso del RDL ya explicado se ha mantenido hasta nuestros días, ya que durante la anterior legislatura (2019-2023) se produjo el máximo histórico con 97 RDL⁹⁵.

Una muestra de que la percepción de que se hace un uso abusivo del RDL es unánime en la doctrina es que, según Arana García, «(...) se ha producido un uso abusivo e incorrecto de la figura del decreto-ley. Tanto desde un punto de vista cuantitativo, (...), como desde el punto de vista cualitativo».⁹⁶ Otro ejemplo es el de Gómez Lugo según la cual «(...) la actividad legislativa del Estado se ha visto alterada por el elevado número de ocasiones en que el Gobierno de la Nación ha recurrido a la utilización de un mecanismo normativo

⁹³Ibid., p. 129.

⁹⁴SANZ GÓMEZ, op. cit., p. 141.

⁹⁵Demócrata. (s. f.). *Reales Decretos-ley por legislatura (1977-2025)* [Gráfico]. Datawrapper.

⁹⁶ARANA GARCÍA, Estanislao (2013), Uso y abuso del decreto-ley, *Revista de administración pública*, nº191, p. 340.

excepcional, el decreto-ley»⁹⁷. La doctrina de Díaz de Mera Rodríguez apunta en la misma dirección: «(...) queda claro que el abuso o el recurso frecuente al Decreto-ley provoca, cuando menos, cierta inseguridad jurídica»⁹⁸.

Según la doctrina, el aumento del uso del RDL, sobre todo a partir del año 2010, puede explicarse (al menos en parte) con la crisis económica. Tal como afirma Díaz de Mera Rodríguez, «la situación de crisis económica que nos ha tocado vivir parece que necesita medidas excepcionales de forma continua y sin límite. Esta aguda necesidad ha encontrado reflejo inmediato en la forma de legislar. De pronto, el Decreto-ley se presenta como el sistema hasta el punto de que la urgencia —en cuanto sustrato de la crisis— lo puede todo»⁹⁹. Sin embargo, Arana García se muestra escéptico hacia parte de los RDL convalidados durante la crisis económica, afirmando que «(...) bajo el generoso e indeterminado paraguas de la crisis económica se han aprobado normas con contenido muy diverso y con el que, por tanto, se han aprobado por el poder ejecutivo normas con rango de ley para supuestos que realmente no responden a los límites y criterios constitucionales»¹⁰⁰. Sin embargo, la crisis económica ha sido superada y en los años posteriores, aunque se reduce un poco el número de RDL, sigue tendiendo a crecer. También sería aplicable esta causa del aumento del uso del RDL a la crisis del COVID-19, durante la cual el Gobierno alcanzó (como se ha explicado anteriormente) el máximo histórico de RDL, siendo el año con la mayor cantidad el 2020 (39)¹⁰¹ pero el número de RDL dictados sigue siendo alto en los siguientes años.

El contexto político influye en el uso del RDL, pero algo en lo que la doctrina coincide es que, como afirma García Majado, «las cifras apuntadas ponen de manifiesto que los Gobiernos de la época constitucional, independientemente de su color político, han venido haciendo un uso excesivamente generoso de la legislación de urgencia»¹⁰². El hecho de que el Gobierno tenga mayoría parlamentaria simple o absoluta influye en el uso que se hace del RDL, ya que si lo que el Gobierno pretende es que dichos RDL sean

⁹⁷ GÓMEZ LUGO, Yolanda (2013), Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia, *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº4, p. 103.

⁹⁸ DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, Ana (2011), Gobierno de la Crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº24, p. 172.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 154.

¹⁰⁰ ARANA GARCÍA, op. cit., p. 344.

¹⁰¹ MARTÍN ALMARAZ, Ana (28 de enero de 2025), Sánchez llegó a reformar 47 leyes con un solo decreto omnibus y con las Cortes disueltas. *El Debate*.

¹⁰² GARCÍA MAJADO, Patricia (2017), Del uso al abuso. El Decreto-Ley en la España democrática, *Diálogos jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, nº2, pp. 228-229.

convalidados y dejen de ser provisionales necesita el apoyo del Congreso de los Diputados.

Así lo explican Sanz Gómez y Sanz Gómez, «(...) los Gobiernos en minoría emplean más el decreto ley, y el análisis estadístico lo confirma. En legislaturas con mayoría simple se aprueba una media de 1,42 decretos leyes por mes, frente a la media de 0,92 decretos leyes por mes en caso de legislaturas con mayoría absoluta (...). Como la falta de convalidación de un decreto ley por el Congreso debe interpretarse como “una manifestación de desconfianza de la Cámara hacia el Gobierno” (Punset Blanco, 2009: 17), el Ejecutivo tendería a usarlo para forzar la aprobación de normas que podrían enfrentar obstáculos en el procedimiento legislativo estándar». Sin embargo, para Arana García esta forma de legislar no es recomendable, porque «el hecho de que se disponga de mayorías parlamentarias suficientes como para poder aprobar, sin problemas, cualquier tipo de fuente del Derecho no es razón suficiente como para gobernar a base de decretos-leyes. La simple oportunidad de debatir en el Parlamento el contenido de una norma de la trascendencia de una ley es una garantía esencial de la democracia»¹⁰³

El contexto político también puede influir en el uso de RDL dependiendo de si hay fragmentación política o no la hay, entendiendo por fragmentación parlamentaria la dispersión del voto entre múltiples partidos, lo que reduce el peso de las dos grandes formaciones tradicionales y complica la gobernabilidad. Según Sanz Gómez y Sanz Gómez, «la fragmentación parlamentaria es absolutamente irrelevante cuando el Gobierno tiene mayoría absoluta. Por el contrario, (...), para Gobiernos con mayoría simple, un nivel de fragmentación elevado representa una mayor heterogeneidad de los grupos que apoyan al Gobierno y crea una mayor necesidad de negociar, lo cual obliga a su vez, con una mayor frecuencia relativa, a la tramitación parlamentaria de los decretos leyes aprobados».

Hay que tener en cuenta, además de la cantidad de RDL, el impacto de estos en el ordenamiento. La lógica lleva a pensar que los que más impacto tienen son aquellos que se convalidan y pierden su condición de provisionalidad. Para medir dicho impacto Sanz Gómez y Sanz Gómez han «(...) cuantificado la introducción de normas de vigencia indeterminada mediante decreto ley a través del número de artículos modificados y

¹⁰³ ARANA GARCÍA, Estanislao (2013), Uso y abuso del decreto-ley, *Revista de administración pública*, nº191, p. 365.

número de normas modificadas»¹⁰⁴. Los datos recogidos por estos dos autores muestran que los períodos en que más normas se han modificado son entre el año 2010 y el 2014, y a partir del 2018 (teniendo en cuenta que este artículo no contabiliza datos posteriores al 2018).

Una vez se tienen claros los datos, los autores llegan a la conclusión de que «(...) la modificación de normas a través del decreto ley obedece en un alto grado a dos causas. La primera es la reacción ante la crisis económica, y en este sentido el período 2010-2014 puede vincularse con las llamadas políticas de ajuste, (...). La segunda es la transposición de directivas por decreto ley, que puede ayudar a explicar el dato de 2018. Ese año se han dictado siete decretos leyes que transponen directivas, a través de los cuales se modifican 478 artículos (un 69,18% de un total de 691 para dicho año), que forman parte de 33 normas (un tercio exacto de un total de 99)»¹⁰⁵. Los autores también explican su desaprobación hacia el uso del RDL para la transposición de directivas ya que, «(...) por una parte, el plazo para la transposición es absolutamente previsible; por otra, si una norma tan compleja toma la forma de decreto ley, algunos de los trámites de elaboración se simplificarán o directamente no se realizarán, lo cual puede redundar negativamente en la calidad normativa»¹⁰⁶.

A partir del año 2010 ha habido un aumento del número de RDL “ómnibus”, que son aquellos que regulan varias materias al mismo tiempo sin necesidad de conexión entre ellas. Esta tendencia es importante, ya que, como muestran Sanz Gómez y Sanz Gómez, a medida que pasan los años la suma de palabras en RDL crece. A pesar de que explican que esto se debe en parte a que en momentos concretos este aumento ha sido necesario, muestran que cada vez son menos frecuentes los RDL que tratan más de una materia, pero tienen un mayor impacto en el ordenamiento y tienen más palabras (habiéndose convalidado ocho RDL que regulaban cuatro materias distintas). Como se explica en este artículo, aunque el TC ha admitido los RDL “ómnibus” en la STC 199/2015 (f.j. 3º) y únicamente exija que el Gobierno justifique la introducción de cada precepto, los autores tienen algo que decir al respecto:

¹⁰⁴ SANZ GÓMEZ, Rafael, y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020), Análisis cuantitativo del Decreto Ley en España (1979-2018), *Revista de Estudios Políticos*, nº180, p. 154.

¹⁰⁵Ibid., p. 151.

¹⁰⁶ SANZ GÓMEZ, op. cit., p. 151.

«El TC considera aplicable su doctrina sobre las leyes ómnibus, en relación con el hecho de que una “deficiente técnica normativa” derivada de la elevada heterogeneidad es una cuestión de “calidad técnica” que no resultaría constitucionalmente relevante. Sin embargo, como acertadamente señala Aragón Reyes (2016: 104-105), la existencia de decretos leyes tan heterogéneos también casa mal con la exigencia constitucional de que se decida sobre la derogación o convalidación en una votación de totalidad, y como señala el voto particular de la STC 199/2015, no parece congruente con el carácter excepcional de la norma»¹⁰⁷. Un punto de vista parecido es el de Díaz de Mera Rodríguez, que afirma que «(...) desde el punto de vista de técnica legislativa o simplemente acudiendo a principios como el de seguridad jurídica no parece muy aconsejable»¹⁰⁸.

Otra forma de uso incorrecto del RDL es, como explica Arana García, el “decreto-ley singular”, que es aquél que no tiene carácter general, abstracto, ni regulan situaciones indeterminadas: «(...) en muchas ocasiones, a través de la figura del decreto-ley se están dictando normas con rango de ley sin la generalidad que les sería exigible por su naturaleza. Algunos de los decretos-leyes que se están aprobando en nuestro país (...) tienen carácter singular, con lo que, además de pervertirse los postulados clásicos del sistema de fuentes del Derecho en un ordenamiento jurídico occidental, se está vulnerando un principio nuclear del Estado de Derecho: la tutela judicial efectiva. La tutela judicial efectiva tiene una dimensión esencialmente individual y, por tanto, no es predicable de las normas con rango de ley, que, como acabamos de decir, son generales y no estaría justificado extender la garantía de la tutela judicial efectiva para ellas. Sin embargo, si esa norma con rango de ley está dirigida para una persona o un grupo de personas muy determinada, la violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva resulta flagrante».

Por último, es necesario abordar el motivo por el cual, según la doctrina mayoritaria, ha sido posible este aumento del uso del RDL: la laxitud del control del TC. Una muestra de la postura que mantiene la doctrina es la de Arana García, que afirma que «durante mucho tiempo, el Tribunal Constitucional español fue demasiado generoso y flexible con el uso que los gobiernos hacían del decreto-ley. Con esta primera doctrina se convalidaban las interpretaciones que el poder ejecutivo hacía de los requisitos o límites constitucionales

¹⁰⁷ SANZ GÓMEZ, Rafael, y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020), Análisis cuantitativo del Decreto Ley en España (1979-2018), *Revista de Estudios Políticos*, nº180, p. 154.

¹⁰⁸ DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, Ana (2011), Gobierno de la Crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº24, p. 165.

del decreto-ley. Especialmente laxo, bajo mi punto de vista, fue el máximo intérprete constitucional con la interpretación del concepto jurídico indeterminado “extraordinaria y urgente necesidad”»¹⁰⁹. Y la parte de la doctrina que no comparte este punto de vista no lo desmiente, sino que no afirma que el requisito de “extraordinaria y urgente necesidad” se esté cumpliendo ni lo contrario, y un ejemplo de esto último es Barón Molina, según la cual «Sobre si el abuso, (...), traspasa la frontera de lo legal, por no concurrir las causas tasadas exigibles de “extraordinaria y urgente necesidad”, es un tema más complejo pues precisaría la comprobación individualizada de todos los decretos-ley, así como la certificación de su convalidación (...) y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (si lo hubo) para cada caso»¹¹⁰. García Majado hace una distinción entre como trata la jurisprudencia del TC, por un lado, la “extraordinaria” necesidad, y, por otro lado, la “urgente” necesidad.

También hay que tener en cuenta que no siempre interviene el TC, sino que la mayoría de los RDL que se llevan a cabo tienen como único control el que realiza el Congreso de los Diputados, respecto a lo cual Sanz Gómez y Sanz Gómez afirman que «Aragón Reyes (2016: 46-47) señala que existe una mayoría de decretos leyes no controlados jurisdiccionalmente, pero que esto no significa, necesariamente, que sean conformes con la Constitución. En efecto, el juicio de oportunidad podría explicar en buena medida no solo la decisión de convalidación, sino también la decisión de recurrir la norma ante el TC»¹¹¹

En lo que se refiere a la primera, García Majado explica que «(...) la necesidad de hacer frente a las perspectivas cambiantes de la vida actual, ha llevado al Tribunal Constitucional a calificar como necesarias regulaciones normativas por vía de decreto-ley que tratan de responder a lo que él mismo ha bautizado como “coyunturas económicas problemáticas” (...) convirtiéndolo en un instrumento más de la política económica del Gobierno. (...) el Tribunal ha manifestado que aquél también es un instrumento jurídico idóneo para “consolidar el crecimiento de la actividad económica y con ello, garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica”. (...) el propio Tribunal ha aceptado que la “valoración de la extraordinaria y urgente necesidad

¹⁰⁹ ARANA GARCÍA, Estanislao (2013), Uso y abuso del decreto-ley, *Revista de administración pública*, nº191, p. 358.

¹¹⁰ BARÓN MOLINA, Diana B. (2021), El conflicto entre el real decreto ley y la separación de poderes, *Anales: Anuario del centro de la UNED de Calatayud*, nº27, p. 64.

¹¹¹ SANZ GÓMEZ, Rafael, y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020), Análisis cuantitativo del Decreto Ley en España (1979-2018), *Revista de Estudios Políticos*, nº180, p. 139.

de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad, e incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del Gobierno, siempre que concurra la excepcionalidad de la situación”. (...) Aun así, el Tribunal también ha sostenido que, en ausencia de imprevisibilidad, el Gobierno debía justificar “los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso, por el trámite de urgencia”, (...). Siguiendo con esta línea interpretativa expansiva, el Tribunal también ha sostenido que el decreto-ley, “aun configurándose como un instrumento normativo constitucionalmente apropiado ante problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales”»¹¹².

Y respecto a la “urgente necesidad” García Majado defiende que «(...) si bien en un primer momento el Tribunal sentenció que las medidas adoptadas por el decreto-ley debían “ser concretas y de eficacia inmediata” modificando “de manera instantánea la situación jurídica existente”, pronto comenzó a considerar que el decreto-ley podía limitarse a actuar como una habilitación legislativa que permitiera el posterior desarrollo normativo de la cuestión cumpliendo así una mera una “función anticipadora”. (...) la concreta situación de facto no necesita verse directamente alterada por la regulación introducida por el decreto-ley, siendo suficiente que sí lo haga la “situación jurídica existente” pues lo que exige la urgencia es una “innovación normativa efectiva”, “un tratamiento novedoso de la materia”, y no que el régimen jurídico establecido por el decreto-ley sea el completo o definitivo. Asimismo, el Tribunal también ha declarado compatible con la urgencia el hecho de que se difiera a un momento posterior a la entrada en vigor la aplicación efectiva de las medidas que el decreto-ley incorpora, sosteniendo que la introducción de una “cautela de transitoriedad” no excluye la urgencia de la medida toda vez que lo urgente es el establecimiento de un “nuevo marco jurídico”. De hecho, ha advertido de que “no se debe confundir la eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma”»¹¹³

¹¹² GARCÍA MAJADO, Patricia (2017), Del uso al abuso. El Decreto-Ley en la España democrática, *Diálogos jurídicos.: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, nº2, pp. 229-233.

¹¹³ GARCÍA MAJADO, Patricia (2017), Del uso al abuso. El Decreto-Ley en la España democrática, *Diálogos jurídicos.: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, nº2, pp. 233-234.

2. Efectos sobre la función legislativa y el control parlamentario

A la vista de que, efectivamente, se ha abusado del uso del RDL por parte del Gobierno de las distintas legislaturas, hay que abordar los efectos que este hecho provoca en el ordenamiento jurídico, en la forma de legislar y en el Estado de derecho en general. Uno de dichos efectos es una reducción del debate parlamentario, ya que el RDL entra en vigor antes de ser debatido. Este punto de vista es defendido, entre otros, por Arana García, que afirma que «los decretos-leyes, (...), se han instalado como un sistema alternativo de legislar o, mejor, como un sistema ordinario de legislar (...). El legislador es un mero espectador que convalida lo hecho por el gobierno y anula la posibilidad de un mínimo debate democrático. La discusión pública, en el Parlamento, de las decisiones y medidas que afectan a todos los ciudadanos es la esencia del sistema parlamentario y del Estado de Derecho tal y como hasta ahora lo conocíamos. Este principio esencial se está diluyendo, entre otras causas, por el desproporcionado y, por tanto, inconstitucional uso del decreto-ley»¹¹⁴. Además, haciendo referencia a que el RDL se equipara en cuestión de cantidad a la ley orgánica y supera al decreto legislativo, Barón Molina afirma que «tales datos evidenciarían que existe un deseo consciente del ejecutivo de sustraer del debate parlamentario la creación de las normas»¹¹⁵.

Otro efecto que produce el abuso del RDL es la falta de seguridad jurídica, principio regulado por la Constitución en el art. 9.3 CE y explicado por la jurisprudencia del TC en la STC 46/1990 (f.j. 4º):

«la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas».

¹¹⁴ ARANA GARCÍA, Estanislao (2013), Uso y abuso del decreto-ley, *Revista de administración pública*, nº191, p. 365.

¹¹⁵ BARÓN MOLINA, Diana B. (2021), El conflicto entre el real decreto ley y la separación de poderes, *Anales: Anuario del centro de la UNED de Calatayud*, nº27, p. 62.

A tales efectos, según Díaz de Mera Rodríguez «(...) queda claro que el abuso o el recurso frecuente al Decreto-ley provoca, cuando menos, cierta inseguridad jurídica, desde el momento en que en un corto espacio de tiempo bajo una técnica de parcheo legislativo, se modifican aspectos esenciales de la Ley Básica (...). Inseguridad jurídica, parcheo legislativo, falta de técnica legislativa, que redundan, en la falta de calidad de las leyes, y en última instancia en un adecuado conocimiento de las mismas que obliga al destinatario de las normas y en su caso, a las Comunidades Autónomas¹¹⁶ a tener un especial cuidado en su tarea de desarrollo de una ley básica»¹¹⁷.

La reducción de la calidad normativa es un efecto relacionado con la inseguridad jurídica, ya que al redactarse en los ministerios con prisas y sin los informes preceptivos de órganos consultivos (como el Consejo de Estado), estas leyes suelen contener errores, lagunas o contradicciones. Un ejemplo de esta pérdida de calidad normativa ocurre con la transposición de directivas mediante RDL, respecto a lo cual Sanz Gómez y Sanz Gómez afirman que «si una norma tan compleja toma la forma de decreto ley, algunos de los trámites de elaboración se simplificarán o directamente no se realizarán, lo cual puede redundar negativamente en la calidad normativa»¹¹⁸. La heterogeneidad en un RDL también produce una reducción en la calidad normativa, y el cuando este fenómeno es más pronunciado es en los RDL “ómnibus”, ya que al tratar varias materias y ser más largos hay más preceptos en los que se puede cometer errores.

Un efecto más que hay que tener en cuenta (pero no tan relevante como los demás) es la excesiva intervención del TC. Un mayor número de RDL dictados por el Gobierno conlleva un mayor número de normas que pueden (y deben si efectivamente no cumple las exigencias del art. 86 CE) ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad que el TC deberá resolver. No solo supone que el TC se vea obligado a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de normas que, en virtud del carácter excepcional que deben poseer, no deberían haberse dictado en primer lugar; sino que también es importante que

¹¹⁶ A diferencia del estatal, el decreto-ley autonómico no emana directamente de la Constitución, sino que requiere una habilitación expresa en el respectivo Estatuto de Autonomía. Su validez fue objeto de debate hasta que la STC 247/2007 confirmó su constitucionalidad, permitiendo que las comunidades asuman esta potestad legislativa de urgencia siempre que esté recogida en su norma institucional básica. Sus límites materiales específicos se definen en relación con las instituciones y derechos propios regulados en cada Estatuto, actuando como una réplica del modelo del art. 86 CE adaptada al ámbito de las competencias regionales.

¹¹⁷ DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, Ana (2011), Gobierno de la Crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº24, p. 172.

¹¹⁸ SANZ GÓMEZ, Rafael, y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020), Análisis cuantitativo del Decreto Ley en España (1979-2018), *Revista de Estudios Políticos*, nº180, p. 151.

a lo largo del tiempo que puede tardar el TC en dictar sentencia declarándolo inconstitucional, durante el cual se respeta su presunción de constitucionalidad, el RDL ya ha desplegado sus efectos pudiendo provocar un caos jurídico difícil de reparar. Por otro lado, el uso del RDL para legislar en situaciones en que no se cumple el supuesto habilitante constituye una banalización del concepto de excepcionalidad, ya que, si todo es excepcional, nada lo es.

El efecto más importante es que la división de poderes entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se ve afectada por una intromisión del Gobierno en la función legislativa de las Cortes Generales. Así plantea la controversia García Majado: «(...) ese monopolio legislativo de las Cortes que tan asumido parece en tiempos de democracia constitucional, resulta, en no pocas ocasiones, amenazado y, además, abiertamente cuestionado por los altos volúmenes de legislación de urgencia que presenta el ordenamiento jurídico español. El hecho de que en pleno Estado democrático de Derecho el Ejecutivo pueda seguir arrogándose facultades legislativas que no le corresponden en detrimento del Parlamento, invita a reflexionar sobre las causas que han desencadenado este fenómeno y, en especial, sobre las consecuencias que ello tiene para la calidad de la democracia»¹¹⁹.

Según Arana García, «ya no es sólo que el poder ejecutivo ocupe el espacio propio del legislativo, dictando normas que afectan a derechos y obligaciones con carácter general fuera de los estrechos parámetros constitucionales en los que se consideró justificada esta situación; lo más grave, sin duda, es que se pueden ver afectados derechos individuales sin la garantía o el contrapeso del control del poder judicial»¹²⁰. Otro autor que defiende esta postura y las expuestas anteriormente es Barón Molina, que afirma que «(...) el abuso de la figura del decreto-ley distorsiona la debida separación del legislativo y del ejecutivo, en tanto norma que se integra en el ordenamiento en ausencia de los cauces legales previstos. Pues, aunque el tiempo, a través de la voz del Tribunal Constitucional, anule dicha norma, esta ha permanecido en vigor hasta entonces, produciendo una inseguridad jurídica en la ciudadanía y una merma en la calidad democrática de nuestro sistema»¹²¹

¹¹⁹ GARCÍA MAJADO, Patricia (2017), Del uso al abuso. El Decreto-Ley en la España democrática, *Diálogos jurídicos. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, nº2, p. 218.

¹²⁰ ARANA GARCÍA, Estanislao (2013), Uso y abuso del decreto-ley, *Revista de administración pública*, nº191, p. 349.

¹²¹ BARÓN MOLINA, Diana B. (2021), El conflicto entre el real decreto ley y la separación de poderes, *Anales: Anuario del centro de la UNED de Calatayud*, nº27, p. 62.

Hay que tener en cuenta que, como se ha visto anteriormente que establece la doctrina y la jurisprudencia, que la potestad legislativa que el Poder Ejecutivo utiliza cuando lleva a cabo un RDL corresponde al Poder Legislativo, pero es importante que esta posibilidad sea entendida como una excepción en virtud de una legitimación constitucional, que, como explica Bercovitz Rodríguez-Cano «importa insistir en ello, so pena de alentar un traspaso significativo de la potestad legislativa al Gobierno en detrimento de las Cortes Generales, titular de dicha potestad en cuanto representante del pueblo español»¹²². Es decir, la razón por la cual la potestad legislativa reside en el Poder Legislativo no es una arbitrariedad de los artífices de la Constitución, sino que tiene como fundamento que son las Cortes Generales las que representan al pueblo español y legislan en consecuencia. Por lo tanto, con el abuso del RDL se produce un traslado del poder normativo desde las Cortes Generales hacia el Gobierno, pero sin estar la representación de la ciudadanía justificando la elaboración de normas con fuerza de ley que afectan directa o indirectamente a dicha ciudadanía. Es por esto por lo que la Constitución exige que haya una “extraordinaria y urgente necesidad”, y por lo que la vulneración de la división de poderes por el uso abusivo del RDL es un incumplimiento de esta exigencia de excepcionalidad.

V. CONCLUSIONES

Tras el análisis sistemático de la configuración constitucional, la doctrina y la evolución jurisprudencial del RDL en España, se alcanzan las siguientes conclusiones que dan respuesta al objeto de estudio de este trabajo:

En primer lugar, se constata que el RDL ha experimentado una transformación funcional dentro del sistema de fuentes. Regulado en el artículo 86 de la Constitución como una norma excepcional y provisional para situaciones de "extraordinaria y urgente necesidad", se ha transformado en un instrumento ordinario de la acción política del Gobierno. Esta tendencia se ve respaldada por los datos cuantitativos que muestran una intensificación clara en su uso a partir de 2010, alcanzando máximos históricos en legislaturas recientes.

En segundo lugar, a lo que algunos recurren para explicar el aumento del uso del RDL es la crisis económica, pero dicho aumento ha perdurado una vez terminada la crisis, por lo

¹²² BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo (2021), *A golpe de Decreto-ley*, Cuadernos de Derecho Privado, nº1, p. 3.

que esta no es la única causa. El contexto político también influye en el número de RDL dictados, pues la frecuencia de uso en Gobiernos con mayoría simple es superior a la de los Gobiernos con mayoría absoluta.

En tercer lugar, la investigación realizada permite afirmar que la separación de poderes se ve gravemente tensionada por el uso abusivo de esta figura. La función legislativa que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en el artículo 66.2 resulta cuestionado cuando el Ejecutivo asume en parte la función legislativa. Las Cortes Generales, en lugar de ser el órgano constitucional encargado de la creación normativa y garante del debate plural, queda relegado a una posición de mera convalidación o derogación de textos ya vigentes, lo que anula la posibilidad de enmiendas y debilita la calidad democrática del sistema. Hay varias funciones del Poder Ejecutivo que comparte con el Legislativo, pero esto no justifica asumir una función que corresponde a otro poder del Estado.

En cuarto lugar, el papel del Tribunal Constitucional ha sido determinante en este proceso de expansión. La jurisprudencia constitucional ha mantenido durante décadas una interpretación excesivamente laxa del concepto de "extraordinaria y urgente necesidad", permitiendo que el Gobierno haga uso del RDL no solo ante coyunturas imprevistas, sino también para llevar a cabo reformas estructurales o desarrollar su programa político habitual. Además, el control jurisdiccional es siempre posterior y suele dilatarse en el tiempo, lo que genera situaciones de hechos consumados difíciles de revertir incluso ante sentencias de inconstitucionalidad.

En quinto lugar, se identifica un impacto negativo directo sobre la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la calidad normativa. El recurso recurrente a los RDL "ómnibus" (que regulan materias heterogéneas sin conexión directa entre sí)— y la omisión de informes de órganos consultivos por la premura de la urgencia, provocan un "parcheo legislativo" que dificulta el conocimiento del Derecho por parte de los ciudadanos y operadores jurídicos. Este tipo de RDL es un ejemplo de que recurrir a la legislación de urgencia en exceso no es la única forma de uso abusivo, sino que también es importante la cantidad de preceptos y normas que se modifican (impacto en el ordenamiento jurídico), la cantidad de materias que se abordan y la longitud.

Finalmente, a partir de la investigación que se ha realizado en este trabajo se concluye que, si bien el Real Decreto-Ley es una pieza necesaria para la agilidad del Estado contemporáneo, los actuales excesos en su uso alteran el equilibrio institucional diseñado

en 1978. La salud de la democracia parlamentaria española requiere recuperar la centralidad de las Cortes Generales, limitando el uso de la legislación de urgencia a supuestos estrictamente excepcionales para evitar que la excepción se convierta definitivamente en la regla general de gobierno.

A partir de estas conclusiones, procede proponer posibles soluciones a los problemas ya explicados. Es esencial que se lleve a cabo una rectificación de doctrina por parte del TC, abandonando su actual laxitud para adoptar un control mucho más riguroso, de tal forma que se respete el supuesto habilitante, exigiendo una justificación técnica y no solo una mera exposición de motivos política. Relacionado con esto, para salvaguardar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se propone una limitación estricta a la heterogeneidad temática, es decir, exigir que todas las medidas contenidas en un mismo RDL guarden una conexión de sentido lógica y directa con la situación de urgencia que lo motiva. Se debería prohibir por ley la inclusión de disposiciones adicionales o finales que modifiquen normas inconexas con el objeto principal del decreto, que en la práctica no se está dando. En lo que se refiere a los recursos de inconstitucionalidad contra Reales Decretos-leyes, habría que modificar la LOTC para que tengan un plazo máximo de resolución. Siendo dicho plazo suficientemente corto, esto evitaría que el TC dicte sentencia cuando los efectos de la norma son ya irreversibles.

Teniendo en cuenta la necesidad de Poder Ejecutivo de que se aprueben más normas y en menos tiempo para llevar a cabo su programa político y reformas estructurales, la solución debería pasar por reducir el tiempo necesario para legislar. Sin embargo, debe hacerse sin prescindir del debate parlamentario necesario para respetar la función legislativa de las Cortes Generales en base a su representación del pueblo español. Darle más protagonismo al Poder Legislativo en el procedimiento correspondiente al RDL no es una alternativa aconsejable, ya que supondría hacer este mecanismo menos adecuado para su finalidad al ralentizar un proceso diseñado para resolver problemáticas urgentes.

El procedimiento de urgencia constituye la forma más adecuada de satisfacer la necesidad de mayor rapidez del procedimiento legislativo, pero sin evitar la participación del Poder Legislativo. Si el procedimiento de urgencia no proporciona la agilidad suficiente, sería recomendable reformar la Constitución, el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado para que sea posible para el Gobierno llevar a cabo reformas estructurales o desarrollar su programa político con la rapidez necesaria.

Todas estas propuestas no serían necesarias si, teniendo el Poder Ejecutivo la potestad de decidir cuándo es necesario dictar un RDL, este recurriese a este tipo de normas con la excepcionalidad que les da sentido. Esta hipotética propuesta sería, además de ingenua e idealista, ineficaz, pues en el momento en el cual se estableció en el art. 86 CE el supuesto habilitante se dio por hecho el buen hacer del Poder Ejecutivo, presunción que ha derivado en la situación actual. Finalmente, considero que no hay que esperar por parte de ningún Gobierno un uso correcto del RDL, sino que lo más recomendable es impedir que (en caso de que les resulte más beneficioso) sea posible hacer un uso abusivo del RDL.

BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (1993), El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *Revista de Administración Pública*, nº132, pp. 229-264.

ÁLVAREZ CONDE (2023), Enrique, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid.

ÁLVAREZ VÉLEZ Y OTROS (2018), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.

ARAGÓN REYES, Manuel (2011), *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Navarra.

ARANA GARCÍA, Estanislao (2013), Uso y abuso del decreto-ley, *Revista de administración pública*, nº191, pp. 337-365.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa (2021), *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid.

BALAGUER CALLEJÓN Y OTROS (2022), *Manual de derecho constitucional*, Tecnos, Madrid.

BARÓN MOLINA, Diana B. (2021), El conflicto entre el real decreto ley y la separación de poderes, *Anales: Anuario del centro de la UNED de Calatayud*, nº27, pp. 59-69.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo (2021), A golpe de Decreto-ley, *Cuadernos de Derecho Privado*, nº1, pp. 1-7.

CARRILLO LÓPEZ, Marc (1987), El decreto-ley ¿excepcionalidad o habitualidad?, *Revista de las Cortes Generales*, nº11, pp. 47-80.

DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, Ana (2011), Gobierno de la Crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº24, pp. 137-178.

DURÁN ALBA Y OTROS, Las Cortes Generales: las funciones parlamentarias, en VV. AA. (2022), *Lecciones de derecho constitucional II*, Aranzadi, Navarra, pp. 139-181.

EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta, Lección 6. Cortes Generales, en EXPÓSITO GÓMEZ Y OTROS (2023), *Lecciones básicas de derecho constitucional*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, pp. 87-103.

GARCÍA MAJADO, Patricia (2017), Del uso al abuso. El Decreto-Ley en la España democrática, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, nº2, pp. 217-244.

GARCÍA ROCA, Javier (2025), *Lecciones de derecho constitucional*, Aranzadi la Ley, Madrid.

GARCÍA ROCA, Javier (2023), *Lecciones de derecho constitucional*, Aranzadi, Navarra.

GÓMEZ-FERRER MONREAL, Rafael y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (1978), La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución, *Revista de administración pública*, nº87, pp. 161-204.

GÓMEZ LUGO, Yolanda (2013), Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia, *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº4, pp. 102-117.

GONZÁLEZ CAMPAÑA, Nuria (2022), La defensa europea de la independencia del Poder Judicial en el marco de la protección del Estado de derecho: la crisis del CGPJ en España, *Teoría y realidad constitucional*, n.º 50, pp. 457-485.

GIL IBÁÑEZ, José Luis y ROMERO REY, Carlos (2023), *Constitución Española comentada. Comentarios, concordancias, doctrina del Tribunal Constitucional e índice analítico*, Colex, A Coruña.

JUAN CASADEVALL, Jordi de (2021), La controvertida utilización del decreto ley en materia tributaria, *Revista española de derecho constitucional*, nº123, pp. 13-42.

LÓPEZ GUERRA, Luis (2023), *La Constitución de España: introducción al ordenamiento constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia.

LÓPEZ GUERRA, Luis, La regulación constitucional del Gobierno y las funciones gubernamentales, en GÓMEZ-MONREAL FERRER Y OTROS (2000), *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials i Universitat de Lleida, Barcelona, pp. 9-30.

LÓPEZ GUERRA, Luis (2022), *Manual de derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MOLAS I BATLLORI, Isidre (2008), *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos, La separación de poderes en la Constitución Española: la forma de gobierno de monarquía parlamentaria y los órganos constitucionales del Estado, en VV. AA. (2022), *Lecciones de derecho constitucional II*, Aranzadi, Navarra, pp. 33-56.

PASCUA MATEO, Fabio (2014), *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2024), *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2004), *Derecho constitucional*, Dykinson, Madrid.

SANZ GÓMEZ, Rafael, y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020), Análisis cuantitativo del Decreto Ley en España (1979-2018), *Revista de Estudios Políticos*, nº180, pp. 127-158.

SALVADOR GARCÍA, Miriam (2024), *Separación de poderes, democracia y Estado de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia.