

Los decretos legislativos en la práctica

Legislative Decrees: A Theoretical Approach

José Carlos Navarro Ruiz
Departamento de Derecho Constitucional
Universitat de València

Fecha de recepción 08/09/2022 | De publicación: 22/06/2023

RESUMEN

Es abundante la doctrina relativa al marco teórico de los decretos legislativos. En este trabajo se pretende hacer un análisis de la práctica española desde la aprobación de la Constitución hasta la actualidad.

PALABRAS CLAVE

Legislación delegada; decretos legislativos

ABSTRACT

There is abundant theoretical literature on legislative decrees. This work focuses on the practical perspective of the problematic, studying it from the entry into force of the Spanish Constitution in 1978 to the present day.

KEY WORDS

Delegated legislation; legislative decrees.

Sumario: 1. Introducción; 2. La legislación delegada en la práctica.

1. Introducción

En el caso español, en la estela de los modelos alemán e italiano, el régimen jurídico de la legislación delegada es el siguiente:

“Artículo 82

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control

Artículo 83

Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

a) *Autorizar la modificación de la propia ley de bases.*

b) *Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.”.*

De conformidad con dicho marco constitucional, el Parlamento puede habilitar expresamente al Gobierno a dictar normas con rango de ley, pero determinadas materias quedan excluidas de dicha posibilidad (art. 82.1 de la Constitución): las que se enuncian en el artículo 81 de la CE, que son las que requieren su regulación mediante ley orgánica: las que se refieren al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, el régimen electoral general y aquellas otras expresamente previstas en la Constitución (como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, etc.). No sólo por disponerlo así expresamente la Constitución, sino porque, además, dichas leyes requieren su aprobación por mayoría absoluta en un debate final de totalidad en el Pleno del Congreso.

La delegación que realizan las Cortes Generales ha de ser para una materia concreta, exigiendo el Tribunal Constitucional que se precise “*el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación*” (STC 13/1992, FJ 16º). Además, en todo caso se ha de tratar de una delegación expresa (no tácita), sujeta a plazo, y se agota con su uso (esto es: sólo se puede ejercer una vez la delegación legislativa).

Los tipos posibles de Decretos legislativos -“Decretos” porque proceden del Gobierno, pero “legislativos” porque tienen rango de ley- son dos. En primer lugar, aquellos en que el Gobierno se limita a refundir en uno solo distintos textos legislativos vigentes y, en su caso, a armonizarlos, aclararlos y regularizarlos.

En segundo lugar, el Parlamento también puede delegar en el Gobierno mediante una ley de bases para que apruebe un texto articulado a partir de los principios y directrices contenidos en aquella ley de bases (es el supuesto del Código Civil español, que aunque con múltiples modificaciones procede de una ley de bases de finales del siglo XIX).

En ambos casos hace falta una Ley previa: bien una Ley ordinaria habilitando al Gobierno para refundir o armonizar textos, bien una ley de bases en la que se fijen los principios generales que luego deberá desarrollar el Gobierno en el Decreto Legislativo. En todo caso el Gobierno tiene un margen de actuación

mayor si se trata de concretar y desarrollar las bases fijadas por el Parlamento; pero incluso en el caso de que se trate de refundir textos legales, el Gobierno *“aporta también un contenido innovador, sin el cual carecería de sentido la delegación legislativa... permite al Gobierno la explicitación de normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas, y en todo caso le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias... para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático”* (STC 166/2007, FJ 8º).

2. La legislación delegada en la práctica

Existe una amplísima bibliografía que analiza el marco teórico de la delegación legislativa, existiendo interesantes polémicas en torno a aspectos tales como el alcance de la derogación tácita de las normas con rango de ley, el alcance de la revisión por el poder judicial de normas que, en principio, tienen tal rango o fuerza de ley, o el control parlamentario específico que deberían tener o no¹. Sin embargo, su utilización práctica apunta a un uso residual por lo que se refiere a las leyes de bases, y a un claro declive de los decretos legislativos de refundición y armonización de textos legales.

Por lo que respecta a las leyes de bases², desde la aprobación de la Constitución española vigente hasta la fecha³ las Cortes Generales sólo han aprobado tres (3) -sic-:

- Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas
- Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases del Procedimiento Laboral
- Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

¹ La limitada extensión de este trabajo nos impide dar cuenta de ella

² Nos referimos, claro está, a “leyes de bases” en el sentido de normas aprobadas por el Parlamento habilitando al Gobierno para su ulterior concreción y desarrollo mediante decreto legislativo. Distinto de aquellas otras que tienen por finalidad fijar las “bases” para su desarrollo por las Comunidades Autónomas al amparo de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, como es el caso por ejemplo de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 o de muchas otras que, aunque no se intitulen “ley de bases” tienen entre sus finalidades fijar ese régimen estatal común en que consisten las “bases” en una determinada materia.

³ Los datos están cerrados en este trabajo a 15 de septiembre de 2022

A ello cabe añadir que una de esas tres (la primera citada) no fijó “base” alguna, sino que se limitó a referir que tenían tal carácter de “bases” la normativa comunitaria vigente en el momento de incorporarse España a las entonces Comunidades Europeas:

“Artículo primero.

Para el cumplimiento de las obligaciones que España asumirá por su ingreso en las Comunidades Europeas, al amparo del artículo 82 de la Constitución, se delega en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley en el ámbito de las competencias del Estado, sobre las materias reguladas por las Leyes incluidas en el anexo, a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario y en la medida en que tales materias resulten afectadas por el mismo, así como sobre materias objeto de normas comunitarias, vigentes el 6 de noviembre de 1985, que exijan desarrollo por Ley y no se hallen actualmente reguladas.

Artículo segundo.

A los efectos de la aplicación del artículo precedente tendrán la consideración de bases, a cuyo objeto, alcance, principios y criterios deberá ceñirse el Gobierno en la elaboración de los correspondientes Decretos Legislativos, las directivas y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de Ley”.

De esta manera, aunque formalmente se trata de una “ley de bases”, en realidad es una mera habilitación para que el Gobierno desarrolle mediante normas con rango de ley el acervo comunitario que precisara dicho rango; con lo que, *stricto sensu*, cabe entender que sólo son dos (2) las “leyes de bases” aprobadas por el Parlamento en cuarenta y cuatro (44) años.

Por lo que se refiere a los decretos legislativos aprobados por el Gobierno español, en el siguiente cuadro puede apreciarse el uso realizado en la práctica desde la aprobación de la Constitución:

Año	D.Leg.	Año	D.Leg.
1979	1	2001	1
1980	1	2002	1
1981	1	2003	0
1982	0	2004	8
1983	0	2005	0
1984	0	2006	0
1985	1	2007	2
1986	16	2008	2
1987	1	2009	0
1988	1	2010	1
1989	1	2011	3
1990	3	2012	0
1991	0	2013	1
1992	1	2014	0
1993	1	2015	8
1994	2	2016	1
1995	2	2017	0
1996	1	2018	0
1997	0	2019	0
1998	0	2020	1
1999	1	2021	1
2000	5	2022	0
		TOTAL	68

De esos 68 decretos legislativos, 15 de los 16 dictados en 1986 son un desarrollo de las “bases” contenidas en el Derecho comunitario europeo vigente en el momento de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, en uso de la autorización contenida en la Ley de bases de 1985 a la que anteriormente hemos hecho referencia. Por lo que, estrictamente, y dejando al margen el despliegue normativo que se precisó para incorporar al ordenamiento español el acervo comunitario, resultarían sólo 53 decretos legislativos los aprobados desde la entrada en vigor de la Constitución, y sólo dos de ellos fruto de sendas leyes de bases, conforme hemos detallado anteriormente.

En los últimos diez años sólo se han aprobado once (11) decretos legislativos, y todos ellos son textos refundidos: uno en 2013; ocho en 2015; uno en 2016 y otro en 2020

- Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.
- Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana
- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
- Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores
- Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

Todos esos Decretos legislativos, como hemos dicho, son textos refundidos que probablemente pretenden facilitar el manejo de textos legislativos dispersos a un público amplio no especializado: el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, del Estatuto Básico del Empleado Público, de la Ley General de las personas con discapacidad...

Cabe concluir que, aunque no tan escaso como las leyes de bases a desarrollar mediante decreto legislativo (sólo tres desde que se aprobó la Constitución hasta 2022, como hemos visto), es un tipo de norma francamente residual ante la enorme cantidad de normas de otro tipo aprobadas en esos periodos: Decretos leyes (cada vez más frecuentes, por diferentes motivos⁴), leyes ordinarias y no digamos ya reglamentos.

En el cuadro siguiente podemos ampliar la perspectiva respecto al resto de normas con rango de ley emanadas del Parlamento⁵:

AÑO	decretos legislativos	Decretos leyes	NRL Gobierno	Leyes Orgánicas	Leyes	NRL PL	TOTAL NRL	NRL Gobierno /NRL totales	D. legislativos/ NRL totales
1979	1	22	23	4	45	49	72	31,94	1.39
1980	1	16	17	13	83	96	113	15,04	0.88
1981	1	19	20	8	50	58	78	25,64	1.28
1982	0	26	26	13	53	66	92	28,26	0
1983	0	9	9	14	46	60	69	13,04	0

⁴ Al respecto puede verse mi trabajo: Navarro Ruiz, J. C.: “Las normas con rango de Ley emanadas del Gobierno estatal desde la aprobación de la Constitución Española de 1978”, en *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, n. 31 (2018), p. 317-342.

⁵ En el cuadro, de elaboración propia. la 1ª columna contiene el número de decretos legislativos, la 2ª la de decretos leyes; la 3ª la del total de normas con rango de ley (NRL) aprobadas por el Gobierno; la 4ª la de leyes orgánicas (incluyendo los Estatutos de Autonomía y sus reformas); la 5ª la del número de leyes ordinarias; la 6ª la del número de normas con rango de ley emanadas del Parlamento (NRL PL); la 7ª el número total de normas con rango de ley -proviengan del Gobierno o del Parlamento); la 8ª el porcentaje de normas con rango de ley emanadas del Gobierno en relación con las emanadas del Parlamento; y la 9ª y última el porcentaje de decretos legislativos en relación con los decretos leyes.

AÑO	decretos legislativos	Decretos leyes	NRL Gobierno	Leyes Orgánicas	Leyes	NRL PL	TOTAL NRL	NRL Gobierno /NRL totales	D. legislativos/ NRL totales
1984	0	15	15	10	52	62	77	19,48	0
1985	1	8	9	14	51	65	74	12,16	1.35
1986	16	3	19	4	25	29	48	39,58	33
1987	1	7	8	7	34	41	49	16,33	2.04
1988	1	7	8	7	44	51	59	13,56	1.69
1989	1	7	8	1	20	21	29	27,59	3.45
1990	3	6	9	2	31	33	42	21,43	7.14
1991	0	5	5	13	31	44	49	10,20	0
1992	1	6	7	10	39	49	56	12,50	1.79
1993	1	22	23	0	23	23	46	50,00	2.17
1994	2	0	2	20	43	63	65	3,08	3.08
1995	2	12	14	16	44	60	74	18,92	2.70
1996	1	17	18	5	14	19	37	48,65	2.70
1997	0	9	9	6	66	72	81	11,11	0
1998	0	20	20	11	50	61	81	24,69	0
1999	1	22	23	15	55	70	93	24,73	1.08
2000	5	10	15	9	14	23	38	39,47	2.63
2001	1	16	17	7	26	33	50	34,00	2
2002	1	10	11	10	53	63	74	14,86	1.35
2003	0	7	7	20	62	82	89	7,87	1.12
2004	8	11	19	3	4	7	26	73,08	30.76
2005	0	16	16	6	30	36	52	30,77	0

AÑO	decretos legislativos	Decretos leyes	NRL Gobierno	Leyes Orgánicas	Leyes	NRL PL	TOTAL NRL	NRL Gobierno /NRL totales	D. legislativos/ NRL totales
2006	0	13	13	8	44	52	65	20,00	0
2007	2	11	13	16	56	72	85	15,29	2.35
2008	2	10	12	2	4	6	18	66,67	11.11
2009	0	14	14	3	29	32	46	30,43	0
2010	1	14	15	9	44	53	68	22,06	1.47
2011	3	20	23	12	38	50	73	31,51	4.11
2012	0	29	29	8	17	25	54	53,70	0
2013	1	17	18	9	27	36	54	33,33	1.85
2014	0	17	17	8	36	44	61	27,87	0
2015	8	12	20	16	48	64	84	23,81	9.52
2016	1	7	8	2	0	2	10	80,00	10
2017	0	21	21	1	12	13	34	61,76	0
2018	0	28	3	5	11	1	4	75,00	0
2019	0	18	18	3	5	8	26	69,23	0
2020	1	39	40	3	11	14	54	74,07	1.85
2021	0	32	32	11	22	33	65	49,23	0
2022 ⁶	0	16	16	11	17	28	44	36,36	0
TOTAL	68	646	714	375	1509	1884	2598	27,48	2,62

La doctrina ha dedicado numerosos análisis al marco teórico de la legislación delegada y a la problemática que ha suscitado la redacción dada a los preceptos constitucionales que la regulan, así como

⁶ Hasta el 15 de septiembre de 2022

al desarrollo realizado por el Reglamento del Congreso de los Diputados del control adicional que eventualmente puede realizar la Cámara respecto del uso que haya realizado el Gobierno de su delegación.

Sin embargo, la práctica realizada por el Parlamento español delegando en el Ejecutivo la aprobación de decretos legislativos ha sido muy escaso: sólo el 2,62% del total de las normas con rango de ley aprobadas en el ámbito del Estado desde la entrada en vigor de la Constitución tienen tal carácter de Decretos legislativos: 68 sobre un total de 2.598 normas con dicho rango. Y de esos decretos legislativos, sólo tres tienen su origen en una “ley de bases”.

Además, como también hemos descrito, en los últimos diez años sólo se han aprobado once (11) decretos legislativos, y todos ellos son textos refundidos. Ninguno es un texto articulado a partir de una ley de bases.

Cabe así hablar del carácter extraordinariamente residual de los decretos legislativos que desarrollan una ley de bases del Parlamento. Probablemente porque éste ha renunciado, con carácter general, a dicha forma de actuar estableciendo grandes principios generales a desarrollar por el Ejecutivo. Seguramente sustituyendo dicho esquema normativo para, directamente, tramitar y aprobar los Proyectos de ley que le remite el Gobierno; introduciendo, en su caso, enmiendas al texto gubernamental. Tal vez ese efecto viene favorecido por tratarse de un régimen parlamentario (en que el Gobierno “nace” de la mayoría parlamentaria) condicionado por el funcionamiento de un sistema de partidos con disciplina de voto⁷.

Por lo que respecta a los decretos legislativos que proceden a la refundición de textos legales, nos encontramos ante el ocaso de esa práctica. Lo que obedece, al menos en parte, a la facilidad que supone el uso de herramientas informáticas para la publicación de “textos consolidados”, en que los propios boletines oficiales ofrecen al ciudadano el texto originario con todas las modificaciones incorporadas posteriormente por otra ley ordinaria, por leyes “de acompañamiento” o de “medidas”, así como leyes ómnibus de diversa índole. De ese modo, por una vía indirecta y descargándose en otros operadores jurídicos, se consigue un resultado final análogo: que sepamos qué normas con rango de ley están vigentes, algo francamente difícil si no se acude a los referidos “textos consolidados” no oficiales (aunque

⁷ Fenómeno que se ha generalizado y que se ha dado en llamar “estado de partidos”: García Pelayo: *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Ed., 1996.

los elaboren las redacciones de los boletines oficiales). Aunque por dicho carácter no oficial hacen hincapié en su falta de responsabilidad al efecto.

En definitiva, los decretos legislativos cuentan en España con un marco teórico detalladamente analizado por la doctrina, pero que en la práctica dista mucho de tener la importancia que aquellos aspectos teóricos y doctrinales sugieren. Algo radicalmente distinto al creciente papel que desempeña la otra herramienta con la que cuenta el Gobierno para dictar normas con rango de ley: los decretos leyes: 646 desde que se aprobó la Constitución sobre un total de 2.598 normas con rango de ley aprobadas en dicho periodo: el 24,87% sobre el total de normas con rango de ley aprobadas en dicho periodo son decretos leyes, frente al 2,62% que suponen los decretos legislativos: casi diez veces más.