

LOS DECRETOS-LEYES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL. EN TORNO A LA URGENCIA

POR

JAVIER SALAS

Ayudante de Derecho Administrativo en la Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PODER LEGISLATIVO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL VICENTE.—III. EVOLUCIÓN EN EL RÉGIMEN DE LOS DECRETOS-LEYES: 1. La Ley de Cortes de 17 de julio de 1942. 2. La Reforma de 9 de marzo de 1946. 3. La Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957. 4. La Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959.—IV. CONFIGURACIÓN DE LA FACULTAD DEL GOBIERNO DE DICTAR DECRETOS-LEYES.—V. LA URGENCIA COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO. PRECISIONES EN ORDEN A SU DELIMITACIÓN.—VI. LA URGENCIA EN LOS DECRETOS-LEYES: 1. Catástrofes colectivas. 2. Paro obrero. 3. Promoción de viviendas. 4. Suspensión de desahucios. 5. Enajenación de inmuebles. 6. Gratificaciones a personal. 7. Fijación del límite autorizado de circulación fiduciaria. 8. Emisión de Deuda pública. 9. Autorización y garantía de grandes operaciones de crédito. 10. Concesión de créditos extraordinarios y suplementarios. 11. Aprobación de Presupuestos Generales del Estado. 12. Reducciones y exenciones tributarias. 13. Ratificación de acuerdos internacionales. 14. Prórroga de plazos legales. 15. Reforma administrativa. 16. Otros supuestos.—VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I

INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo abordamos una serie de problemas que se plantean en el Ordenamiento español vigente, problemas que no siempre coinciden con los que la doctrina se ha formulado (1). En primer lugar, por-

(1) Por ejemplo, debido a la ausencia de reconocimiento constitucional de la facultad gubernativa de dictar «decreti-legge» hasta 1948, los autores italianos se plantean el fundamento o causa de los mismos. Así, puede verse en SANTI ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, «Rivista di Diritto Pubblico», 1909, I, 251 ss.; PERASSI, *Necessità stato di necessità nella teoria domma-*

que la institución se perfila de modo diferente a como lo es en el Derecho comparado o en el propio Derecho español anterior (2). En segundo término, porque aquí no vamos a hacer un estudio genérico, conceptual, del Decreto-Ley, abstrayéndonos de un determinado Ordenamiento jurídico (3). Nuestras pretensiones no son dogmáticas, de teoría general, sino que parten del problema. Esta, y no otra, es la idea directriz que guía nuestro trabajo.

Es un hecho de general observación la frecuencia con que se dictan Decretos-Leyes. Si éstos en principio responden, a tenor del artículo 13 de la Ley de Cortes, a razones de guerra o urgencia, dado su número cabe ya sospechar, antes de entrar en el análisis empírico de cada caso, que no sólo aquéllas se toman en consideración. De este modo lo que hubiese podido ser una figura excepcional y extraordinaria se ha convertido en «una de las más sólidas y frecuentes de la actual actividad legislativa» (4).

Sirva de ilustración de lo que decimos el siguiente cuadro estadístico de Decretos-Leyes para cuya agrupación por años hemos tomado la fecha de sanción por el Jefe del Estado :

A Ñ O S	DECRETOS- LEYES	A Ñ O S	DECRETOS- LEYES
1943	1	1951	49
1944	4	1952	31
1945	17	1953	27
1946	22	1954	43
1947	31	1955	62
1948	23	1956	45
1949	33	1957	49
1950	45	1958	24

tica della produzione giuridica, «Riv. Dir. Publ.», 1917, I, 269 ss.; V. E. ORLANDO, *Ancora dei decreti-legge*, «Riv. Dir. Publ.», 1925, I, 209 ss.; O. RANELETTI, *La potestà legislativa del Governo*, «Riv. Dir. Publ.», 1926, I, 165 ss.; ORIGONE, Voz «Decreto-legge» en *Nuovo Digesto italiano*, 1938, t. IV, 614 ss. Por su parte, la doctrina francesa discutía la constitucionalidad de los «décrets-lois», dada la prohibición establecida por el artículo 13 de la Constitución de 1946: «Únicamente la Asamblea Nacional vota la Ley, sin que pueda delegar este derecho». Ver sobre el problema PINTO: *La loi du 17 août 1948*, «Revue de Droit Public», 1948, 352 ss.; CHAPUS, *La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois*, «Rev. Dr. Publ.», 1953, 954 ss.; DONNEDIEU DE VABRES, *L'article 13 et les décrets-lois*, «Daloz Chronique», 1953, 137 ss.

(2) Cfr. la reseña que hace GÓMEZ-ACEBO sobre los Decretos-Leyes en el Ordenamiento español hasta 1936: *El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos-Leyes*, en esta REVISTA, 6, 1951, 117 s.

(3) Desde el punto de vista de teoría general, vid. la obra de QUINTERO, *Los Decretos con valor de Ley*, Madrid, 1958.

(4) GASCÓN HERNÁNDEZ, *Problemas actuales del Decreto-Ley*, en esta REVISTA, 15, 1954, 99.

A Ñ O S	DECRETOS- LEYES	A Ñ O S	DECRETOS- LEYES
1959	21	1963	29
1960	23	1964	23
1961	26	1965	16
1962	57		

Ante la abundancia de Decretos-Leyes en nuestro Derecho cabe legítimamente preguntarse si se da en ellos siempre la urgencia. Es sobre todo una cuestión de justificación caso por caso.

Ahora bien, a la base de todo este planteamiento se encuentra una aporía fundamental. Esta no es otra que la configuración del Poder legislativo. Según la perspectiva que se adopte en relación con ella, la *solución* para los Decretos-Leyes será diferente. De ahí que pueda hablarse de la utilidad o inutilidad de los mismos en Derecho español (5).

II

EL PODER LEGISLATIVO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL VIGENTE.

Empezando por la última de las cuestiones señaladas, vamos a trazar seguidamente a grandes rasgos, para justificar la tesis que mantengo, la historia del Ordenamiento constitucional vigente desde 1936 hasta hoy.

A mi modo de ver, la competencia en materia legislativa a partir de la Ley de 17 de julio de 1942 corresponde a las Cortes con el Jefe del Estado. Es decir, no hay una exclusividad de facultades legislativas, como se ha pretendido, en el Jefe del Estado, amparándose en una serie de disposiciones dictadas en el período 1936-1939. No pueden seguir arrastrándose unas normas previstas para un tiempo determinado de emergencia y excepcionalidad. Creo que es preciso extraer todas las consecuencias del hecho de que nuestro Ordenamiento constitucional vigente no ha surgido definitivamente en un momento dado, sino a través de un dilatado espacio de tiempo.

Por Decreto de 24 de julio de 1936 se constituye una Junta de Defensa Nacional, que, como dispone el artículo único, «asume todos los Poderes del Estado». Superada la primera fase organizatoria, se sanciona

(5) Se pronuncia por lo segundo GASCÓN, *Problemas*, 106. consecuentemente con la configuración que del Poder legislativo hace.

la asunción de todos los poderes en la persona de un Jefe del Gobierno. Así viene a establecerlo el Decreto de la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936 (6).

La organización administrativa va a perfilarse con rasgos característicos en la Ley de 1 de octubre de 1936 (7). En modo alguno —declara la Exposición de Motivos— se trata de tomarla como definitiva, «aunque sea anuncio de la permanente a establecerse». Se crea una Junta Técnica del Estado, con sus correspondientes Comisiones, el cargo de Gobernador General, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la General del Jefe del Estado.

Hasta el 31 de enero de 1938 no aparecerán más Leyes en el *Boletín Oficial del Estado*, dándose el nombre de Decreto-Ley a una serie de disposiciones, forma ésta de expresión de voluntad que no se encuentra prevista en la Ley de 1 de octubre citada, sino en el Reglamento (8) orgánico y de procedimiento de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado de 19 de noviembre de 1936 (9). «Las disposiciones que nazcan de la Administración Central —dice su artículo 3.º— han de adoptar una de las siguientes formas: a) *Leyes*: cuando se trate de regular materias que afecten a la constitución del Estado; b) *Decretos-Leyes*: en los casos en que deba ser modificada la legislación anteriormente establecida por una Ley, así como los nombramientos, ceses y concesión de honores, recompensas, etc., que precisen de una Ley con arreglo a la legislación vigente» (10). Como se ve, la distribución por materias entre Leyes y Decretos-Leyes no corres-

(6) Artículo 1.º: «En cumplimiento de acuerdo adoptado por la Junta de Defensa Nacional, se nombra Jefe del Gobierno del Estado español al Excmo. Sr. General de División D. Francisco Franco Bahamonde, *quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado*».

(7) Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el día 2, con la firma del *Jefe del Estado*. «A partir del Decreto de 29 de septiembre de 1936, que atribuye con carácter personal una plenitud de poder a quien se designa como Jefe del Gobierno, una situación de hecho, reconocida implícitamente por disposiciones posteriores, identificó esa Jefatura del Gobierno con la Jefatura del Estado»: SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional comparado*, Madrid 1963, 487.

(8) Aprobado por el Jefe del Estado, pero con la firma solamente del Presidente de la Junta Técnica del Estado, F. DÁVILA.

(9) Con anterioridad al Reglamento de 19 de noviembre de 1936 se habían ya dictado algunos Decretos-Leyes. Son los de 22 octubre, 9 y 12 noviembre que, respectivamente, declara en suspenso el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 10 julio 1911, regula la circulación de monedas de plata y dispone se proceda al estampillado de los billetes del Banco de España. El Reglamento viene, por tanto, a sancionar, a reconocer, una realidad positiva ya establecida.

(10) En los apartados c, d y e se establece lo relativo a Decretos, Ordenes, Ordenes de Comisión, etc. El artículo 4.º dice que «la firma de los Decretos-Leyes y Decretos corresponde al Jefe del Estado Español».

ponde a las líneas tradicionales (11). La Ley se reserva exclusivamente para regular materias de carácter constitucional (12), mientras aquí el Decreto-Ley no hace referencia a situaciones de necesidad o urgencia, sino que se concreta como técnica derogatoria o modificativa de disposiciones anteriores con rango de Ley o precisadas de ésta «con arreglo a la legislación vigente».

A pesar de no ser esencial a la institución la urgencia, puede encontrarse en algunos Decretos-Leyes de esta época, destacándose a veces la provisionalidad, la vigencia temporal expresamente formulada (13), si bien en ocasiones, con la imprecisión de un «hasta que se disponga lo contrario» (14). Señalemos, por último, la eficacia retroactiva contra el principio general de irretroactividad de las Leyes, formulada en dos Decretos-Leyes (15).

No obstante la previsión del Reglamento, no va a dictarse Ley alguna hasta 1938. Con la Ley de 30 de enero de este año desaparece la distinción entre Leyes y Decretos-Leyes. Al Jefe del Estado sigue correspondiendo de modo exclusivo la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, y la división entre Leyes y Decretos se referirá fundamentalmente a un criterio orgánico, estructural, del Estado; criterio, pues, de tipo material, pero abstracto (16).

(11) CANDELA MARTÍNEZ, *El orden de las Leyes fundamentales de España desde la perspectiva de la Ley de Sucesión*, «Revista de Estudios Políticos», 69, 1953, 63.

(12) Ver el desarrollo que esta expresión recibe en el artículo 17 de la Ley de 30 enero 1938, reproducido *infra* nota 16.

(13) Así, en los de 27 julio 1937 (*B. O.* 3 agosto), que reforma, *provisionalmente*, el Cuadro de Inutilidades para la aplicación de la Ley de Reclutamiento, y 21 septiembre 1937 (*B. O.* 22), que dispone que los procedimientos a que se refiere el Decreto-Ley de 1 diciembre 1936, en sus artículos 1.º, 2.º, 3.º y 5.º, quedarán *suspendidos* hasta el 1 octubre 1938.

(14) Ver el artículo único del Decreto-Ley de 22 octubre 1936 (*B. O.* 31), que declara en suspenso los preceptos del capítulo V de la Ley de Contabilidad, y el artículo 1.º del de 9 octubre 1937 (*B. O.* 12), que dispone queden suspendidos todos los actos de enajenación de propiedad minera, así como la venta, cesión o transmisión en general de acciones de Sociedades mineras y arrendamientos.

(15) El primero, de 9 octubre 1937, señala en su artículo 2.º que «los títulos de propiedad minera, arrendamientos, permutas, venta o cesión de material, así como de inmuebles anexos a la explotación de las minas o al tratamiento inmediato de sus productos, otorgados con posterioridad al 18 de julio de 1936, quedan nulos y sin efecto». El otro, de 29 diciembre 1937 (*B. O.* 31), que regula la validez y eficacia de los actos mercantiles, dispone en su artículo 4.º que «los efectos de este Decreto-Ley son *retroactivos* a la fecha del 18 julio 1936 y producirá fuerza legal desde su publicación en el *B. O. del E.*».

(16) Artículo 17, párrafos 1.º y 2.º: «Al Jefe del Estado, que asumió todos los poderes en virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 septiembre 1936, *corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general*. Las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno y a propuesta del Mi-

Hay Leyes, publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* bajo el epígrafe «Jefatura del Estado», en que se hace constar la deliberación previa del Consejo de Ministros, cumpliéndose así el artículo 17, 2.º, de la citada de 30 de enero (17). Algunas figuran adscritas a uno de los Departamentos ministeriales, con propuesta y refrendo del Ministro respectivo, a más de la firma del Jefe del Estado y la deliberación del Gobierno (18). Pero no dejan de ser numerosas aquellas otras en que no aparecen propuesta ni deliberación ministerial (19). Sin duda es esta praxis al margen de la Ley de 30 de enero de 1938 lo que viene a sancionarse en la de 8 de agosto de 1939, artículo 7.º Tras afirmar, una vez más, la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general en el Jefe del Estado, «sus disposiciones y resoluciones —continúa— adopten la forma de Leyes o Decretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando *razones de urgencia* así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquél de tales disposiciones o resoluciones». La apreciación de la urgencia en cada caso corresponde exclusivamente al Jefe del Estado. El hecho de que no se dé la urgencia en determinados supuestos no va a tener, pues, relevancia jurídica alguna, como tampoco la simple noticia al Gobierno, dada la publicación de las disposiciones en el *Boletín Oficial del Estado*. De todos modos, aparte el indicado reconocimiento de la situación anterior, quizá pueda verse en la Ley de 8 de agosto de 1939 un tímido intento de limitar los poderes en la Jefatura del Estado.

La Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 va a suponer un cambio trascendental en la configuración del Poder legislativo. No habrá ya exclusividad en un solo órgano, sino que a partir de ahora va a ser com-

nistro del ramo, adoptarán la forma de *Leyes* cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del Ordenamiento jurídico del país, y *Decretos* en los demás casos».

(17) Vid., entre otras, las de 2 marzo 1938 (*B. O.* 7), interviniendo, a nombre y disposición del Gobierno de la Nación, todos los buques que figuren inscritos en la matrícula de embarcaciones de los puertos españoles, y 7 junio 1938 (*B. O.* 8), sobre otorgamiento de títulos de propiedad minera y transacciones mineras de todas clases.

(18) Así, en las de 25 marzo 1938 (*B. O.* 31), sobre prórroga para el segundo trimestre de 1938 de las normas establecidas por el D.L. de 26 diciembre 1936, relativas al Presupuesto General de ingresos y gastos del Estado (Ministerio de Hacienda), y 22 abril 1938 (*B. O.* 24), de Prensa (Ministerio del Interior).

(19) Cfr., entre otras, las de 3 mayo 1938 (*B. O.* del 6), de Recuperación agrícola; 12 mayo 1938 (*B. O.* del 15), que establece el pago de los intereses de la Deuda pública del Estado, de la del Tesoro y de las especiales, a partir del vencimiento de 1 de julio próximo; 24 junio 1938 (*B. O.* del 26), restableciendo el tipo de gravamen de 215 pesetas por hectolitro para el alcohol de melaza; 24 junio 1938 (*B. O.* del 26), que modifica las Juntas de Datas.

partido conjuntamente por las Cortes y el Jefe del Estado (20). El texto dispositivo de la Ley de 1942 supone una vuelta a la tradición constitucional española anterior a 1936. Desde 1812 todas las Constituciones, exceptuando las de 1869 y 1931, que la sitúan unilateralmente en las Cortes, determinan la titularidad de hacer las Leyes tanto en el órgano representativo como en el soberano (21).

El artículo 1.º de la Ley de 17 de julio de 1942 establece que «las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción, que corresponde al Jefe del Estado». El precepto transcrito insiste en una constante constitucional española. Lo que ocurre es que en vez de afirmar categóricamente que el Poder legislativo reside en las Cortes con el Jefe del Estado, o que la función legislativa se atribuye conjuntamente a los dos órganos, delimita sus respectivos cometidos dentro de aquélla. A las Cortes corresponderá la preparación y elaboración de las Leyes; al Jefe del Estado la sanción de las mismas. Esto se extrae del texto que obliga, sin que pueda irse contra la realidad normativa apoyándose simplemente en la Exposición de Motivos. En efecto, hay un párrafo en ella que ha mediatizado injustificadamente la interpretación de los artículos 1.º, 16 y 17 de la Ley de Cortes. Es el siguiente: «*Continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, en los términos de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el órgano que se crea significará, a la vez que eficaz instrumento de colaboración en aquella función, principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder*». De las dos palabras que en el párrafo citado se acaban de subrayar, ha sido la primera la que con énfasis muy marcado ha inducido a la mayoría de nuestros autores (22) a mantener en el Jefe del Estado

(20) Frente a lo que opina la mayoría de la doctrina española. Ver en el texto más adelante y los autores que se recogen en nota 22. Como excepciones a este criterio general puedo citar, aunque no sean del todo explícitos, a SÁNCHEZ AGESTA, voz *Cortes*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica* SEIX, t. V, 1953, 834 s. y 837; y FRAGA IRIBARNE, *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, 1959, 203 ss. En el mismo sentido que se mantiene en el texto, ALVAREZ GENDÍN, *Tratado general de Derecho administrativo*, I, Barcelona, 1958, 177; RODRÍGUEZ DEVESA, *Derecho penal español*, Parte especial, II, Valladolid, 1965, 73, dice, sin más precisiones, que «las Cortes encarnan el Poder legislativo».

(21) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el Derecho positivo español*, en esta REVISTA, 26, 1958, 22 ss., en las que recoge los textos concretos de las distintas Constituciones.

(22) Así, puede verse en DE CASTRO, *Derecho civil de España*, I, Madrid, 1955, 390; A. y S. ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, 23.ª ed., I, Valladolid, 1952, 49; GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, 7.ª ed., I, Madrid, 1959, 103 s.; SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional*, cit., 501; CONDE, *Representación política*

de modo exclusivo la titularidad del Poder legislativo, minimizando el alcance que el término «autolimitación» podría tener. En caso de contradicción entre el preámbulo y la parte dispositiva de la Ley, es ésta la que debe prevalecer. No es de ningún modo correcto forzar la interpretación del texto normativo, ni siquiera en base a una pretendida interpretación «auténtica» de la Ley, pues una cosa es el legislador cuando define sin vincular y otra cuando obliga en el texto articulado. Si el artículo 1.º reanuda una tradición mantenida con ciertas variantes de poca intensidad en la historia constitucional española (23), los artículos 16 y 17 de la propia Ley de Cortes completan el perfil de la competencia legislativa (24). La facultad de dictar Leyes no recaerá ya exclusivamente en el Jefe del Estado. Esto ocurre en el período inicial, debido a las circunstancias, del actual Ordenamiento constitucional. «Azares de una anormalidad que, por evidente, es ocioso explicar —dice también la Exposición de Motivos en un párrafo que, contrariamente al socorrido citado, no suele recordarse—, han retrasado la realización de este designio. Pero superada la fase del Movimiento Nacional, en que no era factible llevarlo a cabo, se estima llegado el momento de establecer un órgano que cumpla aquellos cometidos».

La función legislativa se ejercerá desde ahora conjuntamente por las Cortes y el Jefe del Estado. Se trata de hacer coincidir ambos órganos a la hora de dictar una Ley, sin reserva alguna a favor del Jefe del Estado para emanar por sí Leyes no «preparadas y elaboradas» por las Cortes. Y ello, fundamentalmente, por la razón obvia de que tal reserva no se hace en el articulado de la Ley fundamental, sólo en relación al cual podría hacerse valer. De ningún precepto de la Ley de 1942 se extrae la pretendida reserva. El que ésta se haga en dos Exposiciones de Motivos, la de la Ley creadora de las Cortes y la de Referéndum (25), ninguna vincu-

y Régimen español, Madrid, 1945, 129; GÓMEZ ACEBO, op. cit., 120; GASCÓN HERNÁNDEZ, ob. cit. 126 y n. 9; GARRIDO FALLA, *La Administración y la Ley*, en esta REVISTA, 6, 1951, 130, y *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1961, 221 y n. 8; ENTRENA CUESTA, *El texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 julio de 1957*, en esta REVISTA, 24, 1958, 275, y *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1965, 106 s.; BOQUERA OLIVER, *Derecho administrativo y socialización*, Madrid, 1965, 65 ss. y 172.

(23) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO *Presupuestos*, 22 ss., y FRAGA IRIBARNE, *El Reglamento*, 198 ss.

(24) Artículo 16: «El Presidente de las Cortes remitirá el Proyecto de Ley, elaborado por las mismas, al Gobierno, para ser sometido a la aprobación del Jefe del Estado».

Artículo 17: «El Jefe del Estado podrá *devolver* las Leyes a las Cortes para su nuevo estudio».

(25) «... esta Jefatura del Estado, en uso de las facultades que le reservan las Leyes de 30 enero 1938 y 8 agosto 1939...», que tratan de justificar la no colaboración de las Cortes en su emanación.

lación supone para el intérprete, si luego no se confirma en el texto normativo.

La unidad, expresada en el artículo 1.º de la Ley de 17 de julio de 1942, Cortes-Jefe del Estado como órganos cotitulares del Poder legislativo, no deja lugar a dudas. La sanción (26) que corresponde al Jefe del Estado parece ser algo más que una simple comprobación de autenticidad o constitucionalidad formal (27) de la Ley —o del proyecto de Ley (28)— que le presentan las Cortes para su firma. Ahí está el artículo 17, con la posibilidad otorgada al Jefe del Estado de «devolver las Leyes a las Cortes para su nuevo estudio». Aunque para tal supuesto se establece la obligación de oír al Consejo del Reino (29), no está resuelta toda la problemática que de utilizar tal facultad podría derivarse. La falta de desarrollo positivo en nuestro Derecho de la potestad devolutiva del Jefe del Estado, remite la cuestión fundamental de hacia dónde se inclina con mayor fuerza la facultad legislativa. Sería en los efectos de la devolución donde apareciese más claramente la prevalencia de uno de los órganos colegisladores sobre el otro. Lo que, a todas luces, no puede afirmarse a partir de la Ley de Cortes es la continuación en la Jefatura del Estado de la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general en los términos de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. Aunque otra cosa digan las Exposiciones de Motivos antes citadas, tales Leyes deben entenderse derogadas en cuanto contradicen lo dispuesto normativamente en la Ley de 1942.

La confirmación definitiva de la validez de la tesis que sostengo se realiza en la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, cuyo artículo 10 (30) señala de modo terminante cuáles sean las Leyes

(26) Ver los artículos 1 y 16, citados *supra* en el texto y en nota 24, respectivamente.

(27) Véase la sanción legislativa del Jefe del Estado en Derecho comparado y español en FRAGA, obra citada, 181 ss. Cfr. últimamente para la situación de este problema en el Derecho comparado. INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS, *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en Droit comparé*, París, s. f., de la que hicimos una recensión en esta REVISTA, 49, 1966, 401 s.

(28) Es una simple cuestión terminológica. No hay uniformidad, a este respecto, en nuestras Leyes Fundamentales. Se habla de *Leyes* en los artículos 1 y 17 de la Ley de Cortes, y en el 5.º, 1, de la Ley de Sucesión; de *proyecto de Ley elaborado por las Cortes*, en los artículos 16 de la Ley de 1942 y 1.º de la de Referéndum.

(29) Artículo 5, 1.º de la Ley de Sucesión.

(30) Artículo 10: «Son Leyes Fundamentales de la Nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el Referéndum de la Nación». CANDELA, ob. cit., 84, señala cómo mediante este precepto

Fundamentales. Al contarse entre ellas la constitutiva de las Cortes, queda insertada la configuración del Poder legislativo en un Ordenamiento superior jerárquicamente a cualesquiera otras disposiciones anteriores o posteriores que se promulguen sin conferirles tal rango.

La Ley de 17 de mayo de 1958 de Principios del Movimiento Nacional viene a ratificar en el punto VIII los que inspiran las Leyes Fundamentales anteriores, y concretamente la de Cortes, cuando habla del «carácter representativo del orden político» y «la participación del pueblo en las *tarecas legislativas*».

Probablemente la fundamentación que del Poder legislativo se ha hecho hasta aquí quedaría incompleta si no dedicara unas líneas a lo que pienso que debe ser el engarce con el Poder constituyente. Situados ante nuestras Leyes Fundamentales, podemos comprobar cómo no estamos ante una Constitución unitaria, dictada en un momento determinado, sino de varias Leyes a través de una serie de años, y procedentes unas, exclusivamente del Jefe del Estado, otras, conjuntamente de éste y de las Cortes (31).

Creo haber apuntado una serie de razones de peso en favor de la configuración en Cortes-Jefe del Estado del Poder legislativo a partir de la Ley de 17 de julio de 1942. Ahora bien, dos Leyes con rango de Fundamentales, de Referéndum y Principios del Movimiento, han sido emanadas exclusivamente por el Jefe del Estado. Evidentemente, y desde la perspectiva de la Ley de Sucesión, no se trata de Leyes ordinarias, sino fundamentales (32), con lo que podría plantearse si el Poder constituyente en nuestro Derecho reside unilateralmente en el Jefe del Estado. De ser esto así, podría dudarse de la dualidad de órganos compartiendo el Poder legislativo. Me apresuro a decir, antes de seguir adelante, que desde el punto de vista jurídico no habría inconveniente en que así fuese.

A mi modo de ver, el Poder constituyente, que hasta la Ley de 1942 detentaba con exclusividad el Jefe del Estado, pasa a ser compartido desde entonces con las Cortes. Buena prueba de ello es el Fuero de los Españoles

se excluyen del rango de Leyes Fundamentales otros estatutos que la doctrina jurídico-política venía considerando como documentos constitucionales: los Estatutos del Movimiento de 1939, las Leyes de 30 enero 1938 y 8 agosto 1939, el Decreto de Unificación de 19 abril 1937, el Decreto de 29 septiembre 1936 y otros varios de menor interés.

(31) Decreto de 9 marzo 1938 de Fuero del Trabajo y Leyes de Cortes de 17 julio 1942, de Referéndum de 22 octubre 1945 y de Principios del Movimiento Nacional: por el Jefe del Estado. Fuero de los Españoles de 17 julio 1945 y Ley de Sucesión de 26 julio 1947: aprobadas por las Cortes con la sanción del Jefe del Estado.

(32) Elevada la primera al rango de Ley Fundamental por el artículo 10 de la Ley de Sucesión. Por lo que hace a la Ley de Principios del Movimiento Nacional, se afirma en el artículo 3.º de la misma su carácter de «Ley Fundamental del Reino».

les, aprobado por las Cortes y sancionado por el Jefe del Estado (33). No deja, pues, de ser *anómalo* que la Ley de Referéndum se desvie de esta legalidad establecida, para ser dictada *per se* por el Jefe del Estado.

A partir de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, se incorpora la Nación a los dos órganos anteriores que detentaban el Poder constituyente, a través de la fórmula del Referéndum. Si en la emanación de la Ley de Sucesión, que confiere el rango de fundamentales a una serie de Leyes, entre las que se cuenta ella misma, ha intervenido, además de las Cortes y el Jefe del Estado, la Nación mediante referéndum, cabe pensar que se requiere esta misma intervención tripartita para «cualquier otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango», y no sólo para «derogarlas o modificarlas» (34). Según esto, la Ley de 17 de mayo de 1958, de Principios del Movimiento Nacional, se ha desviado del «orden de fundamentalidad» establecido por la Ley de Sucesión, al haberse dictado unilateralmente por el Jefe del Estado.

El fortalecimiento —dada la fijeza que se exige a la norma constitucional— de las llamadas Leyes Fundamentales en nuestro Derecho, se logra con la adición de una instancia más respecto a las que intervienen en la emanación de las Leyes ordinarias: la consulta a la Nación mediante referéndum.

De las consideraciones hechas, se desprende que no es posible admitir en nuestro Ordenamiento la existencia de las llamadas Leyes de «prerrogativa» (35), dictadas exclusivamente por el Jefe del Estado sin intervención alguna de las Cortes. Si es verdad que son muy pocas (36) las Leyes dictadas en estas circunstancias, no dejan de ser frecuentes los Decretos-Leyes que cubren formalmente una pretendida Ley de prerrogativa, como luego habremos de ver.

(33) Que el legislador tenía conciencia de que la Ley de 17 julio 1945 no era una simple Ley ordinaria queda puesto de relieve en la fórmula adoptada en su artículo único: «Queda aprobado, con el carácter de *Ley Fundamental* reguladora de sus derechos y deberes, el Fuero de los Españoles que a continuación se inserta».

(34) Ver el párrafo 2.º del artículo 10, reproducido en nota 30.

(35) En contra de la opinión que mantengo en el texto: GARRIDO FALLA, *Tratado*, 221 y 222, en nota; ENTRENA CUESTA, *Curso*, 108; GÓMEZ ACEBO, *ob. cit.* 120; SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional*, 501; GASCÓN HERNÁNDEZ, *op. cit.*, 95 y 106, aunque estima que es más adecuada la expresión «competencia plena» o «Ley de plena competencia».

(36) Teniendo en cuenta que la sanción de las primeras Leyes elaboradas por las Cortes se efectúan en 29 julio 1943, sólo a partir de entonces puede hablarse con propiedad de «Leyes de prerrogativa» respecto a las dictadas exclusivamente por el Jefe del Estado, pues las Cortes ya funcionan, tras el obligado período organizatorio subsiguiente a su creación. Serían, por tanto, éstas: Ley de Referéndum de 22 octubre 1945, Ley de 9 marzo 1946, que reforma la Ley de Cortes, y Ley de 17 mayo 1958, de Principios del Movimiento Nacional.

III

EVOLUCIÓN EN EL RÉGIMEN DE LOS DECRETOS-LEYES.

No vamos a volver ahora sobre los Decretos-Leyes dictados entre octubre de 1936 y enero de 1938. Ha quedado ya explicado el sentido de los mismos, que contrasta notoriamente con el régimen de esta institución desde la Ley de Cortes.

1. *La Ley de Cortes de 17 de julio de 1942.*

El artículo 13 de la Ley de 1942 establece que: «En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-Ley, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12. Acto continuo de la promulgación del Decreto-Ley, se dará cuenta del mismo a las Cortes para su estudio y elevación a Ley con las propuestas de modificación que, en su caso, se estimen necesarias».

Por razones de organización (37), las Cortes no elaborarán las primeras Leyes hasta julio de 1943, siendo sancionadas el 29 de este mes por el Jefe del Estado y publicadas el 30 en el *Boletín Oficial del Estado*. No había razón para que el Gobierno utilizara la institución del Decreto-Ley antes de funcionar el organismo representativo, en cuanto está pensada precisamente para subvenir a una situación de urgencia o guerra, de la que en principio, y por razones de tiempo, no pueden entrar a conocer las Cortes. Como éstas no han podido reunirse todavía, será el Jefe del Estado quien asuma temporalmente la facultad legislativa, como había ocurrido hasta el 17 de julio de 1942. Por ello la fecha del primer Decreto-Ley —18 de diciembre de 1943, publicado el 1 de enero de 1944— es posterior a la de las primeras Leyes elaboradas por las Cortes.

El artículo 13 *in fine* de la Ley Fundamental de Cortes impone la elevación a Ley del Decreto-Ley dictado por el Gobierno. Se trata de convalidarlo o ratificarlo mediante deliberación y voto por las Cortes con la sanción del Jefe del Estado. Las disposiciones legales que convierten los Decretos-Leyes emplean los términos «ratificación» o «convalidación». Esto último, en principio, nada tiene que ver con el concepto civilístico referente a actos o negocios jurídicos anulables (38). El Decreto-Ley no es por sí una disposición anulable en el sentido que adolezca de un vicio que

(37) Cfr. GÓMEZ-ACEBO, 122 s., en nota.

(38) La distinción puede verse en L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, «Riv. Trim. Dir. Publ.», 3, 1958, 565.

puede ser sanado a través de la correspondiente convalidación. Aunque, naturalmente, la Ley puede sanar cualquier vicio, formas o material, del Decreto-Ley que ratifique. La facultad del Gobierno para dictar Decretos-Leyes en Derecho español está prevista constitucionalmente. Las Leyes ratificadoras presuponen y no fingen la inicial legitimación del Gobierno para emanar Decretos-Leyes: esto es precisamente lo que les caracteriza frente a los *bills of indemnity* del Derecho inglés (39).

Del total de ventiséis Decretos-Leyes publicados hasta el 9 de marzo de 1964, se convierten en Ley dieciocho (40), no habiéndolo sido los ocho restantes. De los ratificados, siete se refieren a créditos suplementarios o extraordinarios (41). Dos son ligeramente modificados (42).

La fórmula típica de expresión de la Ley ratificadora suele ser la siguiente, aparte ligeras variantes sin importancia:

En el preámbulo: «... Dada cuenta de dicho Decreto-Ley a las Cortes españolas, conforme a lo prevenido en el artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1942, se ha procedido al estudio del mismo; y no hallando causa que aconseje modificarlo, procede su elevación a Ley.

En su virtud, y de conformidad con el dictamen de las Cortes españolas, DISPONGO:

(39) *Ibidem*, 568.

(40) Así, entre otros, se ratifican los de 27 julio 1945 (*B. O.* del 28), que organiza la Subsecretaría de Educación Popular en el Ministerio de Educación Nacional, por Ley de 31 diciembre 1945 (*B. O.* del 5 enero 1946); 2 noviembre 1945 (*B. O.* del 11), que autoriza la emisión de obligaciones del Tesoro hasta dos mil millones de pesetas nominales, por Ley de 31 diciembre 1945 (*B. O.* del 5 enero 1946); 25 enero 1946 (*B. O.* del 7 de febrero), sobre aplicación a las industrias de producción cinematográfica de los beneficios de la Ley de 24 noviembre 1939, de Ordenación y Defensa de la Industria, por Ley de 27 abril 1946 (*B. O.* del 30).

(41) Citaremos los de 26 julio 1945 (*B. O.* del 1 agosto), 16 noviembre 1945 (*B. O.* del 24) y 7 diciembre 1945 (*B. O.* del 19), convalidados, respectivamente, por Leyes de 31 diciembre 1945 (*B. O.* del 1 enero 1946), 31 diciembre 1945 (*B. O.* del 6 enero 1946) y 27 abril 1946 (*B. O.* del 29).

(42) Vid. el Decreto-Ley de 10 abril 1944 (*B. O.* del 14), que autoriza al Ministerio de Asuntos Exteriores para vender el inmueble ocupado por la Embajada de España en Santiago de Chile y adquirir con su importe otros dos, ratificado por Ley de 19 julio 1944 (*B. O.* del 21), que modifica el Decreto-Ley en el sentido de habilitarse para la adquisición de otro edificio distinto de los que se citaron en aquél. También el Decreto-Ley de 5 mayo 1945 (*B. O.* del 8), sobre solidaridad del Gobierno español a la Resolución VI de la Conferencia Internacional Financiera y Monetaria de Bretton Woods y subsiguiente bloqueo de bienes de propiedad extranjera, que convalida la Ley de 17 julio 1945 (*B. O.* del 19), modificando la redacción del artículo 4.º al añadir una sanción penal a los infractores de las normas establecidas en el Decreto-Ley.

Se convalida y ratifica con fuerza de Ley el Decreto-Ley de ..., que dice así (y se inserta el articulado):

Dado en ..., a ...

(Firma del Jefe del Estado).

Un problema que se plantea en torno a estos Decretos-Leyes es el de cuáles sean los efectos jurídicos que producen hasta tanto son convalidados. Ni la Ley de Cortes ni su Reglamento provisional de 1943 resuelven la cuestión. Sin embargo, parece ser inherente a la finalidad misma de la institución la oponibilidad plena, con valor de Ley, desde el momento en que se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. Tampoco se establece plazo de convalidación ni se fijan los efectos en caso de ausencia de la misma. ¿Cuál es el valor de los ocho Decretos-Leyes no ratificados? Ninguno de ellos va a integrarse en el Ordenamiento, pero no por carecer de convalidación, sino por no establecer un orden normativo, como lo demuestra el hecho de la esencial vigencia temporal, limitada a un plazo que establecen (43).

2. La reforma de 9 de marzo de 1946.

En 1946, por Ley de la Jefatura del Estado de 9 de marzo van a modificarse algunos artículos (concretamente los artículos 2.º, 6.º y 13) de la Ley de 17 de julio de 1942. Al artículo 13 se le recortará el segundo párrafo, suprimiendo la intervención de las Cortes a efectos de la convalidación de los Decretos-Leyes. Tras lo cual queda como sigue: «En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-Ley, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12. Acto continuo de la promulgación del Decreto-Ley, se dará cuenta del mismo a las Cortes».

A partir de ahora, tendrán las Cortes simplemente «conocimiento» de los Decretos-Leyes, sin que les quepa una función ratificadora o convalidante, función que implica un cierto control. Van a adquirir fuerza obligatoria con rango legal *definitivo* desde el momento de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

¿Qué sentido tiene la reforma de 1946? Si, a mi parecer, correctamente, según he tratado de demostrar antes, se entiende que a partir de la Ley de 17 de julio de 1942 el poder legislativo corresponde a las Cortes con el Jefe del Estado, aquellas disposiciones con rango de Ley que por determinadas circunstancias —las del artículo 13— son dictadas por el Jefe del Estado a propuesta del Gobierno, habrían de recibir el refrendo, siquiera

(43) Ver los de 24 enero 1944 (*B. O.* del 1 febrero), que prorroga por seis meses la tramitación de juicios y ejecución de sentencias firmes de desahucios, y 1 febrero 1946 (*B. O.* del 20), que concede una *moratoria* fiscal y comercial en las zonas de naranjales damnificados en Levante por recientes heladas.

a posteriori, del otro órgano colegislador, para restablecer el equilibrio de atribuciones. La razón fundamental se encuentra en el control por las Cortes de la existencia, en cada supuesto concreto, de las circunstancias de hecho que permiten al Gobierno legislar mediante Decreto-Ley. Si la apreciación de la existencia de los hechos queda en manos del Consejo de Ministros, sin intervención del órgano representativo, podría llegarse, como ha ocurrido, a una vía legislativa ordinaria en la que no se tiene en cuenta muchas veces las razones de urgencia, o bien se fuerza la existencia de ésta en base a consideraciones extremadamente «subjetivas». Se trata, por consiguiente, de una fiscalización que redundaría en beneficio de las garantías debidas a los administrados.

Desde otros puntos de vista, algunos autores han criticado la modificación sufrida por el artículo 13, incluso sosteniendo la potestad legislativa en el Jefe del Estado (44). No falta tampoco quien ve lógica la reforma por la inutilidad como institución del Decreto-Ley en nuestro Derecho (45).

No obstante la nueva redacción del citado artículo, se ha deslizado un lapsus en algunos Decretos-Leyes posteriores a 1946, que exigen el conocimiento de las Cortes para su ulterior conversión en Ley, conversión que, por otra parte, no va a tener lugar (46).

La equiparación de los Decretos-Leyes a las Leyes votadas en Cortes será desde ahora total y definitiva desde la publicación misma de aquéllos. No cabe hablar de provisionalidad en la eficacia en tanto son ratificados por una Ley.

3. La Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957.

Desaparecida la intervención de las Cortes, tratará de establecerse un sustitutivo (47) en la Ley de Régimen Jurídico, texto refundido de 26 de julio de 1957. «Es de la competencia del Consejo de Ministros —dice su

(44) Vid. GÓMEZ ACEBO, 122, y ENTRENA CUESTA, *Curso*, 112.

(45) Así, CASCÓN HERNÁNDEZ, 105 y *passim*.

(46) Se trata de los Decretos-Leyes de 1 mayo 1947 (*B. O.* del 5), que reconoce la jurisdicción del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica; 20 abril 1951 (*B. O.* del 27), que modifica el artículo 4.º de la Ley de 3 junio 1940, sobre composición de la Junta del Patronato de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén; 27 julio 1951 (*B. O.* del 31), que autoriza en los casos de reconocida urgencia para adiconar a la contrata de un aprovechamiento hidráulico las obras previas, accesorias y complementarias que formen parte del mismo sistema; 18 agosto 1956 (*B. O.* del 19), que eleva a rango de Ley el Decreto de 5 julio 1956, en cuanto se refiere a los terrenos de la Casa de Campo de Madrid.

(47) GÓMEZ ANTÓN, *La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, Madrid, 1959, 26, entendiendo que «la forzosa intervención de la Comisión de las Cortes permite esperar que los Decretos-Leyes no desborden nunca el cauce de las circunstancias excepcionales que deben condicionar su existencia».

artículo 10, 3—: Proponer al Jefe del Estado la sanción de los Decretos-Leyes en caso de guerra o por razones de urgencia. Esta será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Cortes». Dicha Comisión está compuesta por el Presidente de las Cortes, un Ministro designado por el Gobierno, un miembro de la Junta Política, un Procurador en Cortes con el título de Letrado, el Presidente del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo de Justicia.

Se establece, como vemos, la exigibilidad de audiencia por el Jefe del Estado de una Comisión con anterioridad a la emanación del Decreto-Ley. Se ha planteado la constitucionalidad de este precepto (48), en cuanto viene a añadir un requisito que no está en la Ley de Cortes, de rango fundamental. Pienso que el artículo citado no contradice el de la Ley de Cortes, sino simplemente lo desarrolla, sin limitar las facultades del Jefe del Estado ni del Gobierno, en cuanto el dictamen de la Comisión es preceptivo, pero no vinculante (49).

Si bien ha sido normal la audiencia (50) de la referida Comisión, así se hacía constar en el preámbulo de los Decretos-Leyes, existen casos en los que no se indica que hubiera tal consulta (51).

4. *La Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959.*

Una excepción a lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico viene a señalarse en la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 (52). Se trata

(48) Así, GARRIDO FALLA, *Tratado*, 232, en nota. Se trata de un régimen de transición entre el estado de la Ley de Cortes tras la reforma de 1946 y una de las enmiendas al proyecto de Ley de Régimen Jurídico que pretendía volver al texto original de 1942. Recoge esta enmienda GÓMEZ ANTÓN, 135 s.

(49) Así también ENTREÑA CUESTA, *El texto refundido*, 272.

(50) En algunos Decretos-Leyes se hace constar, además, la conformidad. Ver el de 29 noviembre 1962 (*B. O.* del 30), que declara de urgencia las obras de reconstrucción, reparación, defensa, encauzamiento y demás que sean necesarias, como consecuencia de inundaciones y otros siniestros declarados o que se declaren catastróficos.

(51) Ver, entre otros, los de 14 julio 1962 (*B. O.* del 15), sobre subvención a los enlaces aéreos con las provincias de Canarias, Ifni y Sahara español, y 27 septiembre 1962 (*B. O.* del 6 octubre), que modifica varios artículos del Decreto-Ley de 3 noviembre 1960, sobre el seguro de crédito a la exportación.

(52) La anterior Ley de Orden Público de 28 julio 1933, revisada ligeramente en 1945 por Decreto de 18 octubre, exigía Decreto-Ley exclusivamente para hacer la declaración del «estado de alarma» (artículos 34 y 35), sin mencionar esta técnica en los estados de «prevención» y de «guerra». En la Ley de Orden Público vigente solamente se distinguen dos estados: de «excepción» y de «guerra». Tanto para declarar cualquiera de ambos estados como el restablecimiento de la normalidad, el Gobierno habrá de acordarlo mediante Decreto-Ley, dándose cuenta inmediata a las Cortes (vid. artículos 26, 36 y 42). Hay un supuesto excepcional de declaración del estado de guerra por autoridades gubernativas distintas del Consejo de Ministros, supuesto en que obviamente no se dicta un Decreto-Ley (artículos 37 y 38).

de la declaración del «estado de excepción», que se hace mediante Decreto-Ley, «sin que sea necesario —dice el artículo 26, 1— el trámite previsto en el artículo 10, núm. 3, de la Ley de 26 de julio de 1957».

En relación con esta medida, el Gobierno ha dictado cuatro Decretos-Leyes. El primero, de 10 de febrero de 1956, no hace una exposición de los hechos que permita al intérprete situarse. En el título se dice: «Decreto-Ley de [fecha] por el que en uso de las atribuciones que confiere al Gobierno el artículo 35 del Fuero de los Españoles se suspende por tiempo de tres meses la vigencia de los artículos 14 y 18 del mismo». En el preámbulo sólo consta lo siguiente: «En uso de la facultad atribuida al Gobierno en el artículo 35 del Fuero de los Españoles en relación con el artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1942, previa deliberación del Consejo de Ministros, dispongo: ...». A tenor del artículo 1.º del Decreto-Ley que comentamos, se suspenden ciertas garantías reconocidas en las Leyes Fundamentales y se aplican determinados preceptos de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933, adaptada por Decreto de 18 de octubre de 1945.

El preámbulo del Decreto-Ley de 14 de marzo de 1958, aunque breve, permite hacerse una idea de cuál sea el supuesto fáctico: «La ilegal paralización del trabajo en determinadas minas de carbón de la región asturiana». La suspensión de la vigencia de los artículos 14, 15 y 18 del Fuero de los Españoles y aplicación correlativa de los preceptos de la Ley de Orden Público —los relativos al «estado de alarma»— se fija en cuatro meses y afecta exclusivamente a las «provincias donde radican las cuencas carboníferas españolas» (así el artículo 1.º). No es todo lo precisa que debiera la fórmula de extensión territorial de los efectos del estado de alarma.

La delimitación que a este respecto hace el Decreto-Ley de 4 de mayo de 1962, por el que se declara el estado de excepción en algunas zonas industriales, no ofrece ya duda alguna. Se alude en el preámbulo a la «ilegal paralización del trabajo en determinadas minas de carbón y otras empresas». El artículo 1.º determina específicamente qué provincias son las afectadas: Asturias, Vizcaya y Guipúzcoa. Al igual que los Decretos-Leyes anteriores, fija los preceptos suspensos del Fuero de los Españoles y los aplicables de la Ley de Orden Público, así como el plazo de duración de las medidas: tres meses a contar de la fecha de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

El Decreto-Ley de 8 de junio de 1962 va a suspender en todo el territorio nacional, y por el plazo de dos años, el artículo 14 —relativo al derecho que los españoles tienen a fijar libremente su residencia dentro del territorio nacional— del Fuero de los Españoles.

En ninguno de estos dos últimos casos el Gobierno ha dictado el De-

creto-Ley que restableciera la normalidad, según dispone el artículo 26, 1, de la Ley de Orden Público de 1959. A pesar de ello, y por lo que se refiere al más reciente, las medidas impuestas no han durado el plazo previsto.

IV

CONFIGURACIÓN DE LA FACULTAD DEL GOBIERNO DE DICTAR DECRETOS-LEYES.

El artículo 13, párrafo 1.º, de la Ley de Cortes señala que «en caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-Ley, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12». La potestad de dictar Decretos-Leyes en determinadas circunstancias, tasadas, corresponde al Gobierno, según se desprende del tenor del precepto fundamental, que no cabe interpretar restrictivamente en el sentido de ser una facultad del Jefe del Gobierno. Este tiene que contar necesariamente con el Consejo de Ministros. Tal como está configurada la institución del Decreto-Ley en nuestro Derecho es una exigencia inherente a la misma el acuerdo del Gobierno en pleno. Este es en realidad el que *dicta* los Decretos-Leyes. No debe confundirse la *firma* del Jefe del Estado, a la que desde 1948 no acompaña refrendo de Ministro, con la potestad de dictar Decretos-Leyes que corresponde al Gobierno en pleno, es decir, el conjunto de Ministros que lo integran con su Presidente, cargo que en la actualidad recae en la persona del Jefe del Estado. A este respecto, la Ley de Régimen Jurídico insiste en lo mismo al establecer en el artículo 10, 3, como una de las competencias del Consejo de Ministros, *proponer* al Jefe del Estado la *sanción* de Decretos-Leyes en caso de guerra o por razones de urgencia.

Los Decretos-Leyes aparecen publicados en el *Boletín Oficial del Estado* con la firma del Jefe del Estado. Normalmente, se adscriben al epígrafe «Jefatura del Estado», pero hay algunos casos, en los primeros años, que lo hacen a «Gobierno de la Nación», y dentro de éste a un Departamento concreto, cuyo titular refrenda la disposición (53).

Lo normal es que haya acuerdo previo del Consejo de Ministros, pero

(53) Así, el Ministro del Ejército, el Decreto-Ley de 9 octubre 1945 (*B. D.* del 13), que concede determinadas recompensas al personal de los Cuerpos de la Guardia Civil y Policía Armada; el de Justicia, el de 30 agosto 1946 (*B. O.* del 21 septiembre), que establece nuevas normas legales y procesales para la represión de los delitos contra el régimen legal de abastecimientos; el de Trabajo, el de 21 noviembre 1947 (*B. O.* del 10 diciembre), que restablece, transitoria y circunstancialmente, un recargo sobre suministros de energía eléctrica.

son numerosos los casos en que la deliberación no se produjo (54). En todos estos supuestos de emanación de Decretos-Leyes exclusivamente por el Jefe del Estado, como Jefe del Gobierno, se está infringiendo de una manera contundente la normativa fundamental de la Ley de Cortes. No es válido, en mi opinión, remitirse a la Ley de 8 de agosto de 1939 (55) para justificar que el Jefe del Estado dicte Decretos-Leyes por sí, sin acuerdo del Consejo de Ministros, sencillamente porque los supuestos son diferentes. Trato con todo esto de realzar el papel del Gobierno, papel que está bien claro en el tantas veces citado artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1942 (56).

Algún autor (57) ha puesto de relieve la medida de que la Jefatura del Estado ha hecho gala, utilizando en contadísimas ocasiones la *prerrogativa* que le otorgan, a pesar de la Ley de Cortes, las Leyes de 1938 y 1939, de dictar por sí, sin contar con el órgano representativo, Leyes. Creo que esta observación, correcta desde el punto de vista formal, ha de ser revisada en el sentido de hacer entrar en el *pretendido* supuesto de prerrogativa todos aquellos Decretos-Leyes sin deliberación gubernamental. La finalidad que se pretende con ellos es la de cubrir una apariencia, en base al artículo 13 de la Ley de Cortes, desnaturalizando la institución misma del Decreto-Ley, al no contarse con el Gobierno, cuya intervención es esencial (58).

(54) Entre otros, los de 7 julio 1950 (B. O. del 20), 23 noviembre 1951 (B. O. del 4 diciembre), 17 mayo 1952 (B. O. del 23), 28 mayo 1954 (B. O. del 17 junio), 2 septiembre 1955 (B. O. del 22), 10 febrero 1956 (B. O. del 19), 23 agosto 1957 (B. O. del 5 septiembre), 16 enero 1958 (B. O. del 20), 4 junio 1964 (B. O. del 5).

(55) Como hace GASCÓN HERNÁNDEZ, 107, que razona de la siguiente manera: El artículo 7 de la Ley de 8 agosto 1939, en lo que se refiere a los Decretos, es aplicable a los Decretos-Leyes, pues subjetivamente el Decreto-Ley es un Decreto. «Si el Jefe del Estado puede dictar toda clase de Decretos sin contar con el Consejo de Ministros, parece que con mayor razón podrá dictar Decretos-Leyes sin contar con el Consejo de Ministros en los casos de urgencia y necesidad. De no ser esto así, ocurriría que habría una flagrante contradicción entre el artículo 7.º de la Ley de 7 agosto 1939 y el artículo 13 de la Ley de 1942, ya que lo que en un caso se aducía como razón justificativa para que el Jefe del Estado dictara Decretos sin necesidad de contar con el Consejo de Ministros, en el otro supuesto la misma razón tendría la inversa consecuencia de implicar la intervención del Consejo de Ministros». No creo que exista tal contradicción, pues se trata de dos supuestos no homogéneos. En uno, estamos ante disposiciones de rango reglamentario, mientras en el otro son de rango legal. Si la urgencia en un caso justifica el no contar con el Consejo de Ministros para dictar un Decreto, en el otro lo es para dictar una disposición con rango de Ley, un Decreto-Ley. ¿Por qué razón se va a poder además prescindir del acuerdo del Gobierno? Si a pesar de todo sigue viéndose una *flagrante contradicción* entre el artículo 7.º de la Ley de 1939 y el 13 de la de 1942, parece obvio que en último extremo habría de resolverse en favor del precepto de la Ley posterior.

(56) «Al Jefe del Estado corresponde, por tanto, dicha *sanción* y sólo ella, sin que pueda actuar al *margen* del Gobierno»: ENTRENA CUESTA, *Curso*, 110. El subrayado es mío.

(57) GASCÓN HERNÁNDEZ, 106, en nota.

(58) Son en este punto esclarecedoras las opiniones de dos autores. «En realidad, la finalidad esencial que el Decreto-Ley tiene actualmente en España es la de ser sustitutivo

En una ocasión se dictó Decreto-Ley a propuesta simplemente de dos Ministros (59). En cambio, otras veces se ha hecho constar la propuesta de un Ministro, a más del acuerdo del Consejo (60). Desde el Decreto-Ley de 9 de abril de 1949 figura la fecha de la deliberación gubernamental, con lo que se ha concretado un dato de cierta importancia, si bien existen algunas excepciones (61). Previamente a la emanación de determinados Decretos-Leyes el Gobierno ha pedido informe al Consejo de Estado, o al mismo tiempo que a éste a la Intervención General de la Administración del Estado (62).

El Gobierno puede regular, mediante Decreto-Ley —con las excepciones que hemos de ver—, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes. Estas materias son las que en principio deben revestir forma de Ley, tras su conocimiento y aprobación por el Pleno o las Comisiones, según los casos. Una Ley puede no sólo ser derogada por otra Ley posterior, sino también mediante Decreto-Ley (63) por estar situadas ambas técnicas en el mismo plano jerárquico.

de las Leyes de prerrogativa. Frente a las Leyes de prerrogativa, se prefiere la técnica del Decreto-Ley»: GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1964, 244. «... el Decreto-Ley implica sólo un expediente al que se acude para evitar tener que optar por fórmulas de mando más pleno, es decir, las mal llamadas Leyes de prerrogativa o Leyes dictadas por el Jefe del Estado sin contar con las Cortes»: GASCÓN HERNÁNDEZ, 107 s.

(59) El de 21 febrero 1947 (*B. O.* del 27), por el que se coordinan los servicios de Economía Exterior de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Industria y Comercio, a propuesta de los titulares de ambos Departamentos.

(60) Así, entre otros, los de 12 diciembre 1952 (*B. O.* del 20), 5 enero 1953 (*B. O.* del 7), 16 junio 1954 (*B. O.* del 26), 12 abril 1957 (*B. O.* del 29).

(61) Ver, entre otros, los de 16 julio 1959 (*B. O.* del 24), 22 marzo 1962 (*B. O.* del 23), 4 diciembre 1963 (*B. O.* del 5).

(62) Informó el Consejo de Estado el proyecto de los Decretos-Leyes de 7 julio 1949 (*B. O.* del 12), que aprueba un nuevo Reglamento de dietas y viáticos de los funcionarios públicos, y 30 abril 1952 (*B. O.* del 2 mayo), que autoriza la contratación por concurso de obras en un edificio propiedad del Estado y el empleo de fondos de la Tesorería de Guinea. Además del Consejo de Estado, informó favorablemente la Intervención General de la Administración del Estado en los expedientes de habilitación de créditos otorgados luego por Decretos-Leyes de 16 junio 1950 (*B. O.* del 20), 9 octubre 1951 (*B. O.* del 24), 11 noviembre 1955 (*B. O.* del 20), 1 diciembre 1960 (*B. O.* del 2), 15 diciembre 1960 (*B. O.* del 19), 27 noviembre 1962 (*B. O.* del 5 octubre), 8 noviembre 1962 (*B. O.* del 9). Informó la Comisión Superior de Personal en el de 23 septiembre 1965 (*B. O.* del 25), sobre derechos pasivos y seguridad social de funcionarios de empleo.

(63) Podemos citar los siguientes ejemplos. En primer lugar, los Decretos-Leyes que han derogado la totalidad de una Ley: así, los de 10 octubre 1952 (*B. O.* del 23), que deroga la Ley de Ordenación Resinera de 17 marzo 1945 y faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar nuevas disposiciones sobre la materia; 22 septiembre 1955 (*B. O.* del 7 octubre), que deroga la Ley de 18 febrero 1941 sobre accidentes ferroviarios, por entender que los supuestos a que ésta se refiere pueden ser penados por aplicación de las disposiciones de la Ley de Bandidaje y Terrorismo y normas generales del Código penal; 10 octubre 1963 (*B. O.* del 16), sobre inclusión de cláusulas de revisión de los contratos

Hay una serie de supuestos en que el Gobierno, mediante Decreto-Ley, se autoriza a sí mismo o a un Ministro para regular por Decreto u Orden determinadas materias reservadas a las Cortes. Son éstas las que debieran por Ley llevar a cabo su desarrollo normativo, o, en otro caso, otorgar la consiguiente autorización al Gobierno. De este modo se cumplirían las exigencias que las técnicas de textos refundidos, reglamentos autorizados y deslegalización de materias requieren (64). Los supuestos a que aludimos son los cinco siguientes. En el primero, se autoriza al Gobierno para *restablecer una sobretasa postal*, con el mismo fin para el que fué creada, e idéntico carácter transitorio, cuando lo estime necesario, por medio de Decreto acordado en Consejo de Ministros (65). En el segundo, se autoriza al Ministro de Hacienda para *publicar nuevas tarifas* de la contribución industrial con arreglo a las bases que se fijan (66). En el tercero, se concede al Ministro de Hacienda la autorización para *crear un impuesto* por el uso de aparatos de televisión con arreglo a unas bases (67). En el cuarto, quedan autorizados los Ministros de Justicia y Agricultura para publicar un nuevo *texto refundido* de la Ley de Concentración Parcelaria que incorpore al

del Estado y Organismos autónomos dependientes del mismo, que deroga la Ley de 17 julio 1945 sobre revisión de precios, y el Decreto-Ley de 18 enero 1957, sobre modificación de precios, excepto para obras acogidas a una u otro pendientes de terminación. En segundo lugar, los Decretos-Leyes que han modificado de modo expreso algún artículo concreto de una Ley anterior. Vid., entre otros muchos, los de 8 enero 1954 (*B. O.* del 1 febrero), que modifica el artículo 8.º de la Ley de 10 noviembre 1942 y el 3.º de la Ley de 22 diciembre 1949; 10 agosto 1960 (*B. O.* del 12), que modifica determinados artículos del Código de Comercio y de la Ley de Orientación Bancaria; 2 julio 1964 (*B. O.* del 6), que reforma parcialmente la Ley de Construcciones Escolares de 22 diciembre 1953.

(64) En relación con el tema, ver GARRIDO FALLA, *Tratado*, 233, y ENTRENA CUESTA, *Curso*, 113 s. y 129 s. No parece muy urgente la situación que provoca el Decreto-Ley, puesto que el desenvolvimiento normativo se condiciona suspensivamente a futuras manifestaciones de voluntad del Gobierno mismo o uno de sus Ministros. Para una referencia expresa a esta cuestión, consúltese L. PALADIN, 551 s.

(65) Decreto-Ley de 9 diciembre 1949 (*B. O.* del 20).

(66) Decreto-Ley de 3 octubre 1950 (*B. O.* del 16).

(67) Se trata del Decreto-Ley de 22 febrero 1957 (*B. O.* del 22 marzo), por el que se fijan los créditos que habrán de integrar los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al ejercicio de 1957. En el artículo 3.º, 1, se autoriza al Ministro de Hacienda «para crear, dentro del impuesto de la radioaudición, un epígrafe especial para los aparatos de televisión, con una cuota anual de 300 pesetas por cada aparato cuya pantalla no exceda de 43 centímetros en diagonal, equivalente a 16", y de 500 pesetas para superiores a esas dimensiones». Como puede observarse, la determinación del impuesto que se crea es bastante precisa, dejándose para regular por Decreto poco más que el procedimiento de exacción. Los términos en que la autorización está redactada hacen sospechar que se trata de un intento de salvar formalmente la prohibición contenida en el artículo 37 de la Ley de Contabilidad de que las Leyes presupuestarias determinen otra cosa que «las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administración de los presupuesto respectivos».

aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955 las disposiciones contenidas en el presente Decreto-Ley y las de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 en cuanto sean de aplicación (68). En el quinto, se autoriza al Gobierno para acordar, a propuesta del Ministerio de Hacienda, la *enajenación de valores* de Organismos autónomos y Sociedades en que el Estado participe directa o indirectamente, a los fines de lo dispuesto en el título IV de la Ley de 21 de julio de 1960, en relación con el Fondo de crédito para la difusión de la propiedad mobiliaria (69). Se trata, en este último caso, de remover la prohibición del artículo 6.º de la Ley de Administración y Contabilidad de enajenar o hipotecar los derechos y propiedades del Estado, salvo en virtud de una Ley. Pero, nótese bien, lo que se autoriza por el Decreto-Ley citado es llevar a cabo enajenaciones concretas por simple Decreto.

Además del Decreto-Ley que autoriza para crear un impuesto, existen otros, relativos también a materia tributaria, que establecen determinados recargos (70). Uno y otros plantean la cuestión de su constitucionalidad (71). A primera vista, el Gobierno parece estar facultado para llevar a cabo tales medidas. En efecto, cabe argumentar en el sentido de que si por el artículo 13 de la Ley de Cortes el Gobierno puede establecer o reformar el Régimen tributario (72), también podrá, igualmente por Decreto-Ley, ha-

(68) Decreto-Ley de 25 febrero 1960 (*B. O.* del 1 marzo).

(69) Decreto-Ley de 30 noviembre 1961 (*B. O.* del 1 diciembre).

(70) Véanse, entre otros, los Decretos-Leyes de 23 mayo 1947 (*B. O.* del 29), sobre financiación de la construcción de los Canales del Taibilla, que establece en su artículo 3.º un recargo del 15 por 100 sobre las cuotas del Tesoro de la Contribución Rústica y Urbana, correspondiente a las fincas sitas en los términos de los Municipios de la Mancomunidad; 11 noviembre 1953 (*B. O.* del 5 diciembre), que autoriza en su artículo 1.º a los Ayuntamientos acogidos a los beneficios del Decreto de 1 febrero 1952 sobre auxilios para efectuar obras de abastecimiento de agua y alcantarillado, para establecer un recargo hasta el 10 por 100 sobre las cuotas del Tesoro de la Contribución Urbana, Industrial y de Comercio; 9 mayo 1958 (*B. O.* del 21 junio), que establece un recargo en el precio de tasa del cinc metal de producción nacional.

(71) De todos es sabido cómo en la práctica esta cuestión no acarrea trascendencia alguna en España, a pesar del flamante artículo 3 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, que dice: «Serán nulas las Leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los Principios proclamados en la presente Ley Fundamental del Reino». La razón principal de la falta de residenciabilidad de disposiciones legales que infringen las normas fundamentales es la ausencia de un Tribunal de la Constitucionalidad. Si a pesar de todo planteo la cuestión en el texto, es porque creo que el artículo 3 de la Ley de 17 mayo 1958 podría jugar un papel importante si los propios Jueces y Tribunales ordinarios decididamente se negasen a aplicar en el supuesto concreto que conozcan aquellos preceptos legales que contradigan las Leyes Fundamentales.

(72) Artículo 10 de la Ley de Cortes: «Las Cortes conocerán, en Pleno, de los actos o Leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes: c) El establecimiento o reforma del régimen tributario».

cer lo menos, como sería crear un tributo o imponer un recargo (73) sobre otro ya existente. Sin embargo, el artículo 9.º, párrafo 2.º del Fuero de los Españoles afirma rotundamente: «Nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a la *Ley votada en Cortes*». ¿Cuál es la solución entre normas del mismo rango fundamental que se contradicen mutuamente? El problema ha sido apuntado por algunos autores (74), sin que, de otro lado, lo hayan resuelto en un sentido determinado.

A mi manera de ver, el Fuero de los Españoles, que es posterior (75) a

(73) A efectos de legalidad tributaria se equiparan ambos supuestos.

(74) GARRIDO FALLA, *Tratado*, 241, en nota; L. MARTÍN-RETORTILLO, *La doctrina de las materias reservadas a la Ley y la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en esta REVISTA, 39, 1962, 295, en nota.

(75) Las dificultades en este tema son debidas, sin duda, al nacimiento fragmentario del actual Ordenamiento constitucional. Al no haber surgido en un acto único, configurado por un solo texto, no es posible aplicar los mismos criterios interpretativos que a la sistemática interna de las Constituciones españolas anteriores. El problema enlaza con la posibilidad de existencia en nuestro Derecho positivo del principio de las materias reservadas a la Ley. La doctrina ha venido sosteniendo que si bien no consta de modo expreso, puede verse recogido en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, y 8, 9 y 19 del Fuero de los Españoles. Así, puede verse, últimamente, en GARRIDO FALLA, *Tratado*, 225 y 241, y en *La Administración y la Ley*, en esta REVISTA, 6, 1951, 131; ENTRENA CUESTA, *El texto refundido*, 281 s., y en *Curso* 104 s. y 127 s.; VICENTE-ARCHE, *Notas de Derecho financiero a la Ley de Tasas y exenciones parafiscales de 26 de diciembre de 1958*, en esta REVISTA, 29, 1959, 401; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, 83 s., y *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, en esta REVISTA, 30, 1959, 165, en nota, habla de la imprecisión constitucional en nuestro Derecho de las materias reservadas a la Ley, si bien parece estar claro el principio de legalidad tributaria, artículo 9 del Fuero de los Españoles. L. MARTÍN-RETORTILLO, *La doctrina*, 287 ss., estudia el problema a la luz de la historia constitucional española y concluye que el principio no se halla recogido en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, que fijan simplemente las competencias que corresponden al Pleno o a las Comisiones, sino que hay que huscarlo en otros preceptos del Fuero de los Españoles y Ley de Régimen Jurídico. A mi modo de ver, no puede equipararse la sistemática de las Constituciones españolas anteriores, de texto único, a nuestras actuales Leyes Fundamentales, que son fragmentarias y aparecen en momentos distintos unas de otras. No debe olvidarse en ningún caso la fecha de promulgación de la Ley de Cortes, ya que si la vemos sólo conectada con el resto de las Leyes Fundamentales, hecho que se produce unos años más tarde, no vamos a entender cómo juega aquel principio en la Ordenación constitucional española. Los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes establecen, efectivamente, una distribución de competencias relativa al conocimiento de una serie de materias por el Pleno y las Comisiones. Se trata de atribuir unas facultades. Pero no sólo hay esto. Si los artículos citados no contienen además una serie de materias reservadas a la Ley, el artículo 13 de la propia Ley de Cortes queda sin sentido alguno. Porque si el Gobierno va a poder regular primariamente algunas de esas materias —precisamente las que no se han especificado en el Fuero de los Españoles o la Ley de Régimen Jurídico—, ejercitando su potestad reglamentaria en circunstancias normales y mediante disposiciones de rango administrativo. ¿para qué esperar a utilizar una fórmula como es el Decreto-Ley, posible sólo en determinados supuestos? El Fuero de los Españoles de 1945, y es importante hacer notar la fecha, recogerá también el principio de las materias reservadas en los artículos 8, 9, 18 y 19. La Ley de Régimen Jurídico, artículos 24, 26 y 27, vuelve a

la Ley de Cortes, modifica en materia fiscal la facultad del Gobierno, de modo que éste, ni siquiera en los supuestos excepcionales del artículo 13, podrá imponer tributos, sea cualquiera su configuración, y mucho menos aún establecer o reformar el Régimen tributario (76), sencillamente porque opera en este punto concreto una reserva legal absoluta sin contrapartida de excepción.

Por otra parte, nos encontramos ante unos cuantos Decretos-Leyes que imponen sanciones o agravan las ya establecidas, sanciones que a veces son de tipo económico (77), pero otras constituyen verdaderas penas privativas de libertad (78). Está claro, sobre todo después de la Ley de Régimen Jurídico de 1957, que la Administración no puede dictar disposiciones de rango administrativo en estas materias, «salvo aquellos casos en que expresamente lo autorice una Ley votada en Cortes» (79). ¿Podrá, en cambio, el Gobierno imponer o agravar *sanciones* por Decreto-Ley? Estimo que no, pues hay un principio fundamental recogido en el Fuero de los Españoles, artículo 19: «Nadie podrá ser condenado sino en virtud de Ley anterior al delito, mediante sentencia del Tribunal competente y previa audiencia y defensa del interesado». Si no se quiere vaciar de contenido real este principio, habrá que llevarlo hasta sus últimas consecuencias. De lo contrario, por la vía de las sanciones administrativas, establecidas por Decreto-Ley y no por *Ley votada en Cortes*, puede llegarse a una auténtica pena del administrado (80).

repetir simplemente —rectifico así el sentido que algunos autores dan a la lista de materias reservadas en nuestro Derecho— lo que ya estaba en las Leyes Fundamentales citadas. Pienso, finalmente, con GARCÍA DE ENTERRÍA, *La interdicción*, 166, en nota, y L. MARTÍN-RETTORILLO, *La doctrina*, 298 y 304, que es en la delimitación del principio, caso por caso, donde el Tribunal Supremo puede llevar a cabo una excelente labor, si comprende la defensa que esta técnica representa del principio de legalidad de la Administración.

(76) En contra, VICENTE-ARCHE, en *Notas a BERLINI, Principios de Derecho tributario*, I, Madrid, 1964, 82. Confirma la opinión que se mantiene en el texto el artículo 2.º de la Ley General Tributaria de 28 diciembre 1963: «La facultad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado y se ejercerá mediante *Ley votada en Cortes*».

(77) Ver los Decretos-Leyes relativos a represión de infracciones en materia de tasas y abastecimientos de 15 marzo 1946 (*B. O.* del 19), 14 marzo 1947 (*B. O.* del 18), 20 abril 1951 (*B. O.* del 6 mayo).

(78) Vid. los Decretos-Leyes de 25 mayo 1951 (*B. O.* del 13 junio), que priva a los procesados por delitos en materia de abastecimientos del beneficio de libertad provisional, y 4 agosto 1952 (*B. O.* del 26 octubre), que impone arrestos subsidiarios en el caso de falta de pago de multas impuestas por Goberadores civiles.

(79) Artículo 27, *in fine*, de la Ley de Régimen Jurídico. Ver también, en relación con él, los artículos 26 y 28 de la misma Ley.

(80) Creo que es de aplicar aquí el fundamental principio de la *seguridad jurídica*, recogido en el artículo 17 del Fuero de los Españoles: «Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán *arbitrariamente* ser interpretadas ni *alteradas*».

El párrafo segundo del artículo 13 de la Ley de Cortes, tras la reforma de 1946, está redactado en los siguientes términos: «Acto continuo de la promulgación del Decreto-Ley, se dará cuenta del mismo a las Cortes». La fórmula expresiva del *conocimiento* que por el Gobierno ha de darse a las Cortes no es siempre la misma en todos los Decretos-Leyes. Se contiene en uno de los preceptos del articulado, figurando también en muchas ocasiones al final de la Exposición de Motivos. La expresión más generalizada es la de que «se dará *inmediata* cuenta a las Cortes» del Decreto-Ley en cuestión. Junto a ella existen otras, tales como «se dará cuenta», simplemente (81), o se dará cuenta «en su día» (82), «en su más próxima reunión» (83), «en el más breve plazo posible» (84), «oportunamente» (85). Nada está establecido positivamente sobre el procedimiento que el Gobierno tiene de dar a conocer a las Cortes los Decretos-Leyes dictados, en la Ley de 17 de julio de 1942 ni en los Reglamentos de 5 de enero de 1943 y 26 de diciembre de 1957. Las Comisiones no los estudian y la actuación se reduce a la lectura de sus títulos al final de un Pleno y a la publicación de los mismos en el *Boletín Oficial de las Cortes* (86).

La *motivación* (87) de los Decretos-Leyes, si bien suele hacerse en la mayoría de éstos, no viene exigida en nuestro Derecho positivo. La justificación que de la medida puede hacerse en la Exposición de Motivos, es de suma importancia desde el momento que muchas veces, a través de ella, de los hechos recogidos y su valoración, es posible apreciar si realmente el Gobierno se ha ajustado a los supuestos habilitantes previstos en el artículo 13 de la Ley de Cortes. La falta absoluta de motivación o la inconsistencia de la misma puede ser indicio de no existir los hechos que justifican el uso del instrumento jurídico de que se trata.

La *determinación de la entrada en vigor* suele fijarse en muchos casos el mismo día, o al siguiente, de la publicación del Decreto-Ley en el *Boletín Oficial del Estado*, señalándose a veces otro día más lejano (88). De no

(81) Artículo 5.º del Decreto-Ley de 24 enero 1944 (*B. O.* del 1 febrero), y artículo 2.º del de 10 febrero 1956 (*B. O.* del 12).

(82) Artículo 6.º del Decreto-Ley de 9 octubre 1945 (*B. O.* del 13) y artículo 7.º del de 8 febrero 1952 (*B. O.* del 15).

(83) Artículo 4.º del Decreto-Ley de 26 julio 1945 (*B. O.* de 1 agosto).

(84) Artículo 8.º del de 15 marzo 1946 (*B. O.* del 19).

(85) Artículo 4.º del Decreto-Ley de 28 junio 1946 (*B. O.* del 3 julio).

(86) FRAGA IRIBARNE, 170.

(87) Cfr. sobre el problema BIELSA, *El Decreto-Ley*, en *Estudios de Derecho público*, III, Buenos Aires, 1952, 456, y QUINTERO, 250.

(88) Así, en los Decretos-Leyes de 16 noviembre 1945 (*B. O.* del 28), que crea una sobretasa postal de 0,05 pesetas en favor de los niños extranjeros amparados por el Gobierno, en cuyo artículo 50 se dice que «esta disposición entrará en vigor en virtud de Orden del

hacerse expresamente esta previsión, entrará en juego el artículo 1.º del Código civil y el Decreto-Ley surtirá efecto a partir de los veinte días de haber sido publicado en el *Diario Oficial*. No deja de ser extraña, por otro lado, la excesiva tardanza en la publicación de algunos Decretos-Leyes, teniendo en cuenta la finalidad intrínseca a una técnica como ésta de remedio de situaciones urgentes (89).

V

LA URGENCIA COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO. PRECISIONES EN ORDEN A SU DELIMITACIÓN.

La *urgencia* o la *guerra* son los supuestos que el Ordenamiento positivo español reconoce como habilitantes para el ejercicio de funciones legislativas por el Gobierno. Creo que es así como deben plantearse las cosas en Derecho español y no desde la perspectiva, tan debatida, de la causa o el fundamento jurídico (90). En nuestro sistema, dado el reconocimiento positivo que de la facultad de dictar Decretos-Leyes por el Gobierno existe, no cabe hallar aquéllos más allá del artículo 13 de la Ley de Cortes. Otra cosa sería si no hubiera previsión constitucional, problema que aquí no vamos a plantearnos por no ser éste nuestro caso (91).

Centraremos ahora la atención en el examen de la urgencia, ya que no se han producido Decretos-Leyes «en caso de guerra». La fórmula que re-

Ministro de Hacienda tan pronto como se disponga de los signos de franqueo emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre; 15 diciembre 1960 (*B. O.* del 19), que establece determinadas desgravaciones fiscales, fija la entrada en vigor el día 1 enero 1961, en su disposición final 2.ª; 14 junio 1962 (*B. O.* del 15), sobre subvención a los enlaces aéreos con las provincias de Canarias, Ifni y Sahara español, cuyo artículo 7.º determina la entrada en vigor a partir de la aprobación de las nuevas tarifas de las líneas aéreas que enlazan las provincias citadas y la Península.

(89) Nótese la diferencia entre las fechas de sanción y publicación en el *B. O. del E.* de los siguientes Decretos-Leyes: 13 agosto 1948 (*B. O.* del 14 octubre); 16 octubre 1950 (*B. O.* del 28 diciembre); 18 marzo 1955 (*B. O.* del 1 mayo); 26 julio 1957 (*B. O.* del 26 noviembre); 5 septiembre 1958 (*B. O.* del 4 noviembre).

(90) Para un tratamiento desde este punto de vista, cfr. G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, 1948, 26 ss.; GÓMEZ ACEBO, 109 s.; QUINTERO, 108 ss. y 144 ss.

(91) En relación con el problema, ya histórico, planteado en los Ordenamientos francés e italiano, ver la doctrina recogida en la nota 1. CARRIDO FALLA, *Tratado*, 231, entiende que la discusión sobre la posibilidad del Gobierno de dictar Decretos-Leyes resultaría ociosa en un país como el nuestro, en que las Leyes Fundamentales admiten el Decreto-Ley por razones de urgencia o necesidad.

sume la expresión de la urgencia que trata de justificarse más o menos ampliamente, se encuentra en la Exposición de Motivos de los distintos Decretos-Leyes, enlazada de ordinario a la cita del artículo 13 de la Ley Fundamental de 1942. En la inmensa mayoría de los casos se dice que «por razón [o razones] de urgencia» se ha visto precisado el Gobierno a dictar la medida. Ahora bien, existen otros en que se recogen expresiones tales como «de urgente necesidad», «con carácter de necesidad», «de máxima urgencia», «de extremada urgencia», «manifiesta urgencia», «circunstancias de perentoriedad», «necesidad imperativa de alta importancia» (92). En ocasiones, los términos, un tanto extraños, adoptan tenor completamente diverso: «por razones de flexibilidad», «motivos de diversa índole», «por estimar conveniente», «por razones de equidad» (93).

El concepto de urgencia no ha sido desarrollado en la Ley Fundamental, como tampoco en el Reglamento de las Cortes (94). Está, pues, *legalmente indeterminado*. El que esto sea así no presupone, naturalmente, en el Gobierno una facultad discrecional para señalar en cada caso si existe o no urgencia. Estamos ante un «concepto jurídico indeterminado» (95). En este punto quiero señalar que la *determinación* de la urgencia a que vamos a referirnos se limita específicamente al supuesto de los Decretos-Leyes, sin que pretenda generalizarla a otras instituciones (96). Entiendo que no puede extenderse sin más a las llamadas «ordenanzas de necesidad» (97),

(92) Tales expresiones, por el orden con que se citan en el texto, aparecen, respectivamente, en los Decretos-Leyes de 18 diciembre 1943 (*B. O.* del 1 enero 1944); 24 enero 1944 (*B. O.* del 1 febrero); 10 abril 1944 (*B. O.* del 14); 30 diciembre 1944 (*B. O.* del 23 enero 1945); 26 julio 1946 (*B. O.* del 15 agosto); 10 agosto 1950 (*B. O.* del 15); 23 junio 1955 (*B. O.* del 26).

(93) Respectivamente, en los Decretos-Leyes de 21 febrero 1947 (*B. O.* del 8 marzo); 3 enero 1951 (*B. O.* del 5); 26 junio 1953 (*B. O.* del 4 julio); 7 septiembre 1960 (*B. O.* del 15).

(94) No es sino un *lapsus* la referencia que el Decreto-Ley de 18 marzo 1955 (*B. O.* del 31) hace a «la urgencia..., conforme al Reglamento de Cortes», en su Exposición de Motivos.

(95) Lo peculiar del concepto jurídico indeterminado es la unidad de solución justa en la aplicación del mismo a una circunstancia concreta, frente a lo que es propio de las potestades discrecionales, la pluralidad de soluciones justas posibles. Hay que hacer del concepto indeterminado uno determinado, pero esto no es ejercicio de la potestad discrecional, sino interpretación. Cfr. estas referencias, con bibliografía sobre el tema, en base a GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo*, en esta REVISTA, 38, 1962, 171 ss. También E. FORSTHOFF, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, 124 ss., y A. NIETO, *Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria*, en esta REVISTA, 44, 1964, 153 ss.

(96) Ver el meritorio esfuerzo que en este sentido ha llevado a cabo CLAVERO ARÉVALO, *Ensayo de una teoría de la urgencia en Derecho administrativo*, en esta REVISTA, 10, 1953, 25 ss., con sucintas referencias a los Decretos-Leyes en 37 y 46 s.

(97) Vld. en esta materia los estudios de L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi di urgenza: le ordinanze*, Milano, 1953; U. CARCIULO, *I provvedimenti di urgenza nel di-*

emanadas por órganos administrativos inferiores al Gobierno, como tam poco, inversamente, deben trasponerse a la ligera las conclusiones del estudio de éstas a las medidas del Gobierno con fuerza de Ley.

Se dice que una situación es urgente si el factor tiempo es elemento determinante y constitutivo del fin perseguido (98). Con el Decreto-Ley tratan de alcanzarse unos fines concretos, fines que no tendrían ya interés alguno en conseguirse si se deja transcurrir el tiempo de tal modo que no pueden ponerse en conexión con la situación que los exige. Un criterio válido para nuestro Derecho es el de que no hay urgencia cuando la situación pueda esperar a verse regulada por una Ley votada en Cortes. En el Ordenamiento español no existe un procedimiento legislativo abreviado (99) de manera que el módulo debe ser el tiempo normal que un proyecto de Gobierno tarda en convertirse en Ley tras la aprobación por las Cortes y la sanción del Jefe del Estado. Debe tenerse presente que los Plenos (100) son realmente escasos —dos, tres, a lo más cuatro anuales— y de duración brevísima sus sesiones. Según esto, si la situación no puede esperar a ser regulada por Ley, sin perjuicio de la discusión correspondiente, por aparecer demasiado lejano el próximo Pleno, cabría entenderla *urgente* a los efectos del artículo 13 de la Ley de Cortes (101). La delimitación que del concepto de urgencia hacemos en relación con los Decretos-Leyes es, como se ve, puramente negativa. La razón está en que no creo que pueda hacerse de otro modo.

ritto amministrativo, Napoli, 1954; L. NIZARD, *La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles et la légalité*, París, 1962.

(98) Cfr. CLAVERO ARÉVALO, 33.

(99) Como se da, por ejemplo, en el Derecho italiano. Así, el artículo 72, 2, de la Constitución de este país prevé que el Reglamento parlamentario establecerá procedimientos abreviados para los proyectos de Ley que sean declarados de urgencia.

(100) Contrariamente a lo que ocurre en Constituciones como la italiana (art. 62), alemana (arts. 39 y 52) y francesa (art. 28), en nuestra Ley de Cortes (art. 9) no se fija otra cosa que «las Cortes se reúnen en Pleno para el examen de las Leyes que requieran esta competencia y, además, siempre que sean convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno». El artículo 53 del Reglamento provisional de 5 enero 1943 establecía simplemente que el «Pleno de las Cortes se reunirá cuando el Presidente lo convoque. La reunión del mismo sólo será obligatoria para conocer los actos o Leyes especificados en el artículo 11 de la Ley de 17 julio 1942, sin perjuicio de su convocatoria cuando el Gobierno lo estimare procedente». No hay una concreción positiva en nuestro Derecho hasta el Reglamento de 24 diciembre 1957, artículo 61, 1: «El Pleno de las Cortes se reunirá preceptivamente dos veces, por lo menos, en el primer semestre, y otra al final del año, y además cuando el Presidente lo convoque, y celebrará el número de sesiones necesarias en cada convocatoria para despa char los dictámenes y asuntos pendientes».

(101) «... la urgencia... es un fenómeno relativo, que en el caso presente se mide con relación a esta variable: la frecuencia en la celebración de Plenos de las Cortes»: FRAC. TRIBARNE, 172.

No puede contraponerse al concepto de urgencia, como delimitador, el de *rapidez* (102), ya que ni la Ley de Cortes ni su Reglamento prevén un procedimiento rápido o abreviado, esto es, con plazos más cortos respecto al que sería entonces el normal u ordinario. Existe, sin embargo, la posibilidad de que el Gobierno, *estimándolo procedente* (103), convocará el Pleno, previo estudio rápido en una Comisión, para que las Cortes aprobasen un proyecto que en otro caso revestiría la forma de Decreto-Ley. No obstante, que sepamos, no ha hecho todavía uso de tal facultad con ese fin, ni es de esperar lo haga en el futuro, teniendo a su alcance una técnica sin intervención alguna *a posteriori*.

Hay un punto muy debatido en la doctrina y es el de la equiparación o no de los conceptos de *necesidad* y *urgencia* (104). Para no partir de una falsa base especulativa, pienso que es preciso, antes de nada, examinar la tecnificación positiva del texto constitucional. En la Ley de Cortes, artículo 13, no se habla más que de «razones de urgencia». ¿Cómo puede articularse el concepto de «necesidad»? A mi juicio, y refiriéndome siempre al objeto del presente estudio, sin tratar de generalizarlo a otros supuestos, la urgencia constituye una de las hipótesis de la necesidad, la necesidad de obrar rápidamente, la necesidad de regular rápidamente por Decreto-Ley una materia que en otro caso debería serlo por Ley; pero aun siendo más estricta que la noción de necesidad, de la que constituye un caso de aplicación, no podría concebirse independientemente de ella (105).

No pueden equipararse urgencia y *circunstancias excepcionales* (106). Para que se dé la urgencia no es preciso que se haya producido una alteración del orden público, ni una crisis política, ni una calamidad social. Puede producirse la urgencia en circunstancias perfectamente normales. El artículo 77 de la Constitución italiana (107) establece un límite que no se

(102) CLAVERO ARÉVALO, 32, distingue ambos conceptos, al tratar de hallar uno general de urgencia en Derecho administrativo.

(103) Ver artículo 53, *in fine*, del Reglamento provisional de las Cortes, reproducido *supra* en nota 100. De modo idéntico está redactado el artículo 61, 2, *in fine*, del Reglamento vigente.

(104) Vid., entre otros, ORIGONE, 615; GALATERIA, 67 ss.; GARCIULO, 13 ss.; NIZARD, 113 ss.

(105) NIZARD, 114.

(106) Algunos autores hablan de «estado de necesidad». Así, QUINTERO, 154; CLAVERO ARÉVALO, 50 ss.

(107) «El Gobierno no puede, sin delegación de las Cámaras, dictar Decretos que tengan valor de Ley ordinaria. Cuando en *casos extraordinarios de necesidad y de urgencia* el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de Ley, deberá presentarlas el mismo día para su convalidación a las Cámaras, que incluso si se hallan disueltas, serán convocadas al efecto y se reunirán dentro de los cinco días. Los Decretos perderán toda eficacia si no son convertidos en Ley dentro de los sesenta días de su pu-

da en el artículo 13 de nuestra Ley de Cortes, en cuanto habla de «casos extraordinarios de necesidad y urgencia». A pesar de todo, como apunta algún autor, resulta dilatadísimo el fundamento de legitimación de los Decretos-Leyes y es tanto más difícilmente definible en abstracto en cuanto las situaciones de necesidad del Estado se sustraen, por su naturaleza, a cualquier apriorística clasificación doctrinal, jurisprudencial y hasta legislativa (108). La fórmula del artículo 77 no corresponde, al menos en la presente *praxis*, a pesar del uso moderado que desde el 1 de enero de 1948 se ha hecho de tal instituto, a la de «situaciones excepcionales de crisis del Estado» (109). Lo que de todos modos se introduce es un concepto jurídico indeterminado, el de «extraordinariedad», que no existe en Derecho español. De ahí que en éste no podamos de ninguna manera hablar del Decreto-Ley como procedimiento legislativo *extraordinario*, pues, de una parte, no son precisas circunstancias extraordinarias o excepcionales para su emanación legítima, y de otra, no puede decirse que el uso de tal técnica por el Gobierno ha sido extraordinaria, sino más bien lo contrario.

No cabe tampoco confundir nuestro Decreto-Ley con la figura desenvuelta en la historia constitucional francesa. Los Decretos-Leyes en Francia se han dictado por el Gobierno, previa una Ley de habilitación de plenos poderes, sin una previsión en la misma Constitución, e incluso en contra de ésta (110). Las situaciones en base a las cuales se han autorizado por el Parlamento tales poderes al Gobierno no pueden homologarse, en cuanto presentan una gran diversidad: de verdaderas crisis, circunstancias realmente excepcionales, a aquellas otras en que ni siquiera se daba la mínima urgencia. La Constitución de 1958 ha venido a reconocer positivamente lo que prohibía la anterior de 1946, no obstante la práctica en contrario. En el artículo 38 (111) de la actual Constitución no se establece un límite en

blicación. Las Cámaras pueden, sin embargo, regular mediante Ley las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de Decretos no convalidados» (según la traducción de *Leyes constitucionales*, Ed. Taurus, Madrid, 1959. 138).

(108) PALADIN, 557 s.

(109) *Ibidem*, 555.

(110) Así ocurre en la Constitución de 1946, cuyo artículo 13 señala que «únicamente la Asamblea Nacional vota la Ley, sin que pueda delegar este derecho». Para un desarrollo ejemplar de este problema, cfr. ЧИПУС, 954 ss.

(111) «El Gobierno puede, para la ejecución de su programa, pedir al Parlamento la autorización de adoptar por vía de Ordenanzas medidas que están normalmente dentro del dominio de la Ley, durante un plazo limitado.

Las Ordenanzas son adoptadas en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Entran en vigor desde su publicación, pero caducan si el proyecto de Ley de ratificación no se deposita ante el Parlamento antes de la fecha señalada por la Ley de habilitación.

A la expiración del plazo mencionado en el primer párrafo del presente artículo, las

orden al tipo de circunstancias. Estas son irrelevantes. Las Leyes de habilitación son casi consideradas como normales: «para la ejecución de su programa», dice el texto, puede el Gobierno pedir la votación de una tal Ley (112). Otra cosa es el artículo 16 (113). Se refiere a los «plenos poderes» del Presidente de la República en circunstancias determinadas, tasadas, circunstancias, sin embargo, que según la doctrina admiten un amplio margen de interpretación y pueden dar lugar al abuso (114). En el marco de estos poderes excepcionales, el Presidente puede tomar decisiones relativas a materias legislativas por *ordenanza*. De todos modos, creo son circunstancias realmente excepcionales, de auténtica crisis del Estado, según el tenor mismo del artículo 16, las que justificarían la utilización de tales plenos poderes.

La noción de urgencia del artículo 13 de la Ley de Cortes no se identifica necesariamente con la de circunstancia excepcional. No es preciso que una situación sea extraordinaria para existir la posibilidad de urgencia. Las *razones de urgencia* deben ser puestas en conexión con supuestos que exigen

disposiciones no pueden ser ya modificadas más que por Ley en las materias que son del dominio legislativo» (*Leyes constitucionales*, cit., 237).

(112) J. DE SOTO, *La loi et le reglement dans la Constitution du 4 octobre 1958*, «Rev. Dr. Publ.», 1959, 287. Cfr., además, sobre el problema, COTTERET, *Le pouvoir législatif en France*, París, 1962, 144 ss.; HAMON y COTTERET, *Les pleins pouvoirs* (art. 38), «Rev. Dr. Publ.», 1960, 653 ss.; P. STILMUNKES, *La classification des actes ayant force de loi en droit public français*, «Rev. Dr. Publ.», 1964, 281 s.

(113) Artículo 16: «Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales están amenazados de una manera grave e inmediata, y cuando el funcionamiento regular de los Poderes públicos constitucionales se interrumpe, el Presidente de la República toma las medidas exigidas por las circunstancias, después de la consulta oficial al primer Ministro, a los Presidentes de las Asambleas, así como al Consejo Constitucional.

Informa a la Nación por medio de un mensaje.

Estas medidas deben estar inspiradas en la voluntad de asegurar a los Poderes públicos constitucionales, en los mínimos plazos, los medios de cumplir su misión. El Consejo Constitucional ha de ser consultado a este respecto.

El Parlamento se reúne de plenos derechos.

La Asamblea Nacional no puede ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales» (*Leyes constitucionales*, cit., 232).

(114) En general, la doctrina ha criticado duramente los términos en que está redactado este precepto. Vid., entre otros, DUVENGER, *La V République*, París, 1960, 40 ss.; BERLIA, *Le Président de la République dans la Constitution de 1958*, «Rev. Dr. Publ.», 1961, 558 ss.; STILMUNKES, *La classification...*, cit., 289 ss.; P. AVRIL, *Le régime politique de la V République*, París, 1964, 221 ss.; K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, trad. esp., Barcelona, 1964, 289 s.; L. NIZARD, *La jurisprudence administrative...*, cit., 23 ss. Dentro de la bibliografía española, cfr. JIMÉNEZ DE PARCA, *La V República Francesa: una puerta abierta a la dictadura constitucional*, Madrid, 1958, 70 ss., y *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1965, 200 ss. Vid. por último, el interesante *Tableau recapitulatif des mesures intervenues en vertu de l'article 16 de la Constitution* (23 abril-30 septiembre 1961), confeccionado por J. BARALE, «Rev. Dr. Publ.», 1961, 1.249 ss.

medidas legislativas sin demora, a pesar de darse circunstancias de orden público, de paz social, completamente normales, ordinarias. Urgencia y circunstancias de excepción no son conceptos equivalentes.

En Derecho español, tras la reforma que introdujo en el artículo 13 de la Ley de Cortes la de 9 de marzo de 1946, no puede hablarse en ningún sentido de *provisionalidad* del Decreto-Ley. Este no precisa de la ratificación de una Ley aprobada en Cortes para que sus efectos sean *definitivos*. Me parece, de todos modos, necesario hacer ahora una observación. La urgencia puede estar en conexión con una situación más o menos duradera. Las medidas que se toman por el Gobierno mediante Decreto-Ley tendrán también una duración mayor o menor. Si los fines perseguidos se agotan en un breve plazo de tiempo, una vez remediada la situación que era transitoria, la eficacia en el tiempo del Decreto-Ley habrá acabado. En otras palabras, el Decreto-Ley en cuestión no entra a formar parte del Ordenamiento jurídico porque ha agotado su eficacia en una situación y un tiempo breves. Piénsese en todos aquellos Decretos-Leyes que tratan de paliar las consecuencias de inundaciones, sequías u otras catástrofes colectivas (115). Pero existen otros muchos casos en que las medidas son también de orden temporal, debido a la naturaleza misma de la situación, o porque se fija de modo terminante la vigencia de la disposición hasta una fecha determinada (116). En ocasiones, sin embargo, la determinación de este extremo es más difícil de apreciar (117). La temporalidad es francamente dudosa cuando queda en manos del Gobierno señalar la fecha de cesación de la vigencia, pues la fórmula «estará vigente hasta tanto no se disponga lo contrario», mediante derogación, no deja de ser imprecisa (118).

(115) Vid. *infra* epígrafe VI, apartado 1.

(116) Así, entre otros, los Decretos-Leyes de 9 diciembre 1949 (*B. O.* del 21), que concede una ayuda económica a determinados pensionistas de Clases Pasivas del Estado, con vigencia hasta el 31 diciembre 1950; 12 marzo 1954 (*B. O.* del 19), «cuya vigencia será de un año», que unifica los tipos tributarios del impuesto de transportes interiores de la Contribución de Usos y Consumos; 31 mayo 1957 (*B. O.* del 17 junio), que dicta instrucciones complementarias para celebración de la «Feria del Mar»; 8 marzo 1962 (*B. O.* del 9), que suspende por un plazo de seis meses los lanzamientos acordados en ejecución de sentencias de desahucio y de resolución de contratos de arrendamiento de viviendas en Sevilla; 12 noviembre 1964 (*B. O.* del 13), que prorroga durante el plazo de un año la vigencia del Decreto-Ley que modificaba el impuesto sobre el gasto y derecho fiscal a la importación sobre el azúcar.

(117) Como en los Decretos-Leyes de 28 noviembre 1952 (*B. O.* del 8 diciembre), que establece a favor de la Diputación Provincial de Barcelona varios recargos sobre las cuotas del Tesoro, «en tanto se habiliten otras medidas más estables»; 5 marzo 1954 (*B. O.* del 22), que dicta diversas normas provisionales relativas a la concentración parcelaria «hasta que se haya elaborado un sistema completo de normas de aplicación general».

(118) Ver, entre otros, los de 30 agosto 1946 (*B. O.* del 21 septiembre), que establece nuevas normas legales y procesales para la represión de los delitos contra el régimen legal

Ahora bien, existen una serie de Decretos-Leyes que regulan situaciones *permanentes*, de duración, podríamos decir, *indefinida* (119). Las normas de tales disposiciones se incardinan plenamente en el Ordenamiento jurídico. Y aquí está la peligrosidad para los administrados de una técnica como la del Decreto-Ley, creada para supuestos de urgencia, cuando no se ratifica posteriormente por medio de Ley. La conversión en Ley no solamente es un medio de comprobación de la existencia o no de razones de urgencia en cada caso concreto, sino también la posibilidad de modificar la normativa, elaborada en principio sin demasiada reflexión, sin la garantía del examen y la discusión adecuados en las Cortes, como ocurre en las Leyes votadas por éstas. Para todos estos casos de duración indefinida del Decreto-Ley sería conveniente que las Cortes entrasen a conocer y regulasen por Ley la materia objeto de aquél, derogándole al mismo tiempo. El Decreto-Ley habría cumplido una importante función: la de regular una situación urgente y al mismo tiempo *transitoria*. Esta transitoriedad se manifiesta en algunos Decretos-Leyes que adoptan una serie de medidas provisionales para evitar la producción de determinados perjuicios sin posible solución posterior, mientras se tramita el correspondiente Proyecto de Ley: en estudio, unas veces, por las Cortes (120); elaborado, otras, por el Gobierno, pero aun sin haberlo presentado a aquéllas (121); no estando redactado siquiera, aunque se anuncie su próxima confección, en ocasiones (122) y (123).

de abastecimientos, y 11 agosto 1953 (*B. O.* del 25), que dispone la creación y funcionamiento de un organismo encargado de comprar una parte de los excedentes de vino.

(119) Entre otros muchos, vid. los de 7 julio 1950 (*B. O.* del 20), que regula las operaciones del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, su tributación y situación de sus funcionarios; 13 mayo 1955 (*B. O.* del 29), sobre incompatibilidades de funcionarios de la Administración Civil del Estado; 2 diciembre 1956 (*B. O.* del 22), sobre celebración de subastas y concursos para la ejecución de obras de la Administración.

(120) Así, los de 17 mayo 1952 (*B. O.* del 5 junio), sobre prórroga de plazos para ejercitar los derechos de tanteo, retracto e impugnación, establecidos en favor de los inquilinos de vivienda; 18 abril 1963 (*B. O.* del 19), que deroga la limitación de origen y procedencia de los azúcares brutos o refinados que se importen en régimen de admisión temporal.

(121) Como los Decretos-Leyes de 30 enero 1958 (*B. O.* del 4 febrero), por el que se prorroga para determinados arrendamientos de vivienda el plazo de un año concedido a los inquilinos requeridos de denegación de prórroga fundada en el número 1.º del artículo 62 de la L. A. U.; 4 diciembre 1963 (*B. O.* del 5), que suspende la tramitación de los procesos de resolución de los contratos de arrendamiento de local de negocio fundados en el artículo 60 del texto articulado de la L. A. U.

(122) Entre otros, los de 12 junio 1953 (*B. O.* del 26), sobre competencia y funciones de los organismos encargados de la defensa del Patrimonio Artístico Nacional; 2 diciembre 1955 (*B. O.* del 17), que prorroga determinados plazos establecidos en la Ley de 31 diciembre 1945 sobre inscripción, división y redención de censos en Cataluña.

(123) No deben confundirse los supuestos citados en las tres notas anteriores con aquellos otros en los cuales el Gobierno lleva a cabo un auténtico «rescate» del proyecto de Ley ya en las Cortes —se entiende que la urgencia es tal que no permite esperar al Pleno—,

VI

LA URGENCIA EN LOS DECRETOS-LEYES.

Sin que el orden signifique en modo alguno preferencia en cuanto a las razones de urgencia, que habrán de comprobarse en cada caso, vamos a sistematizar por materias los diferentes Decretos-Leyes (124) para hacer así más asequible el examen de sus circunstancias.

1. *Catástrofes colectivas.*

Son muchos los Decretos-Leyes (125) que tratan de poner remedio inmediato a calamidades tales como heladas, inundaciones, incendios, sequías, temporales, desbordamientos, pedrisco, plaga de langosta, huracanes, cosechas catastróficas, peste porcina africana. Las razones de urgencia en todos estos supuestos son obvias, y no vamos a extendernos en consideraciones que serían innecesarias. Las medidas, dándose una o varias, en los diferentes casos, son: moratorias fiscales, civiles o mercantiles, préstamos, suspensión de desahucios, indemnizaciones, subvenciones, prórroga de plazos en relación al Registro de la Propiedad Industrial, declaración de días inhábiles a efectos administrativos, subsidio por paro, adopción de los Municipios afectados, exención del derecho fiscal a la importación o suspensión de derechos arancelarios, concesiones al presupuesto de créditos extraordinarios o suplementarios, prórroga del plazo de amortización de los préstamos que concedan entidades oficiales, construcción o reparación inmediata de obras públicas.

2. *Paro obrero.*

Creo que es el paro obrero una de esas situaciones que no permite la dilación de las medidas a adoptar para hacerlo frente. Está, pues, justificado

o no hace efectivo el acuerdo tomado en Consejo de Ministros de presentar el proyecto a las Cortes, dictándose en su lugar un Decreto-Ley. Ejemplos de uno y otro caso son, respectivamente, los Decretos-Leyes de 7 diciembre 1945 (*B. O.* del 19) y 26 junio 1945 (*B. O.* del 1 agosto), por los que se conceden determinados suplementos de crédito.

(124) He examinado, uno por uno, los diferentes Decretos-Leyes que se han publicado en el *B. O. del E.* desde el 1 enero 1944 hasta 31 diciembre 1965.

(125) Hasta cuarenta y ocho hemos contado en esta materia. A modo de ejemplo pueden verse los de 24 octubre 1947 (*B. O.* del 7 noviembre); 30 enero 1953 (*B. O.* del 13 febrero); 13 noviembre 1957 (*B. O.* del 24 octubre); 2 febrero 1961 (*B. O.* del 13); 16 febrero 1965 (*B. O.* del 18).

el que por Decreto-Ley se otorguen créditos extraordinarios o suplementarios para subsidios o realización de obras públicas que absorban mano de obra (126). Existen Decretos-Leyes en los que la mitigación del paro no es sino consecuencia indirecta de las medidas que se toman en relación con la coyuntura económica (127).

3. Promoción de viviendas.

Una buena parte de la política de la vivienda se ha llevado a cabo mediante Decretos-Leyes. En unos, los supuestos de urgencia que legitiman la adopción de esta técnica aparecen con claridad. Así, cuando se prohíbe la venta por pisos de casas acogidas a la legislación de viviendas para la clase media, o se regula la venta de viviendas bonificables ocupadas por inquilinos exigiendo el acto previo de *inspección* antes de que la vivienda sea vendida, o se autoriza a la Comisión de Urbanismo de Madrid para ceder terrenos al Instituto Nacional de la Vivienda con destino a construir viviendas para familias necesitadas de hogar por ocupar edificios de inminente desalojo a causa de haber sido declarados ruinosos, o se autoriza a la misma Comisión para ceder gratuitamente terrenos de su propiedad a la Obra Sindical del Hogar con destino a la construcción de viviendas, o se regula el uso y conservación de los alojamientos provisionales construidos por el Instituto Nacional de la Vivienda en Sevilla (128). Es muy dudosa, en cambio, la justificación del Decreto-Ley en orden a la concesión de subvenciones y modificación del régimen de préstamos para la construcción de viviendas bonificables por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, o la reducción del impuesto de derechos reales y timbre del Estado a las viviendas acogidas al Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948, o el establecimiento de los módulos de rentas mensuales máximas para viviendas acogidas a los Decretos-Leyes de 19 de noviembre de 1948 y 27 de noviembre de 1953, o la determinación de las rentas de las viviendas bonificables que se terminen a partir de 1 de enero de 1958, o la modificación del artículo 27 de la Ley de 15 de julio de 1954 de viviendas de renta limitada, a fin de estimular la construcción de este tipo de viviendas (129). En

(126) Ver, entre otros, los de 15 noviembre 1946 (*B. O.* del 12 diciembre); 3 diciembre 1948 (*B. O.* del 15); 12 febrero 1954 (*B. O.* del 24 abril).

(127) Decretos-Leyes de 16 noviembre 1945 (*B. O.* del 24); 30 septiembre 1949 (*B. O.* del 12 octubre); 3 octubre 1950 (*B. O.* del 16).

(128) Se trata de los siguientes Decretos-Leyes, por el mismo orden con que han sido citados en el texto: 20 febrero 1948 (*B. O.* del 10 marzo); 16 julio 1959 (*B. O.* del 24); 17 junio 1955 (*B. O.* del 6 julio); 25 noviembre 1953 (*B. O.* del 17 diciembre); 8 marzo 1962 (*B. O.* del 9).

(129) Por el mismo orden del texto: 27 julio 1951 (*B. O.* del 26 agosto); 28 mayo

modo alguno creo que puedan verse razones de urgencia en Decretos-Leyes por los que se establecen determinadas limitaciones en casas construidas al amparo de los Decretos-Leyes de 19 de noviembre de 1948 y 27 de noviembre de 1953, o se dictan normas para la ejecución del Plan de viviendas de renta limitada, determinando los medios económicos para su financiación: ya a escala nacional, ya en el término municipal de Madrid, ya en Barcelona y su comarca, o se unifica la normativa para la construcción de viviendas de renta limitada (130).

4. *Suspensión de desahucios.*

Es nota común a los Decretos-Leyes que recogemos en este apartado la vigencia temporal de los mismos formulada expresamente. Se hallan, por otra parte, bien patentes en ellos las razones de urgencia. Creo que pueden sistematizarse en tres grupos:

A) Decretos-Leyes —relativos unos a arrendamientos rústicos, otros a urbanos— que suspenden por un plazo determinado los juicios de desahucio o los lanzamientos, a fin de impedir que en el lapso de tiempo que medie hasta la entrada en vigor del Proyecto de Ley sometido al dictamen de las Cortes, se originen situaciones jurídicas de hecho que ya no puedan hallar remedio (131).

B) Decretos-Leyes que suspenden temporalmente los desahucios de fincas urbanas ocupadas por familias cuyas viviendas resultaron afectadas por el incendio de Santander en febrero de 1941 o las inundaciones de Sevilla en 1962 (132).

C) Decreto-Ley que autoriza a los arrendatarios de fincas rústicas, cuyo contrato celebrado con anterioridad a la Ley de 23 de julio de 1942 determine que ha de satisfacerse en especie el canon arrendaticio, a liberarse de esta obligación abonando en metálico el equivalente; se trata con ello de evitar que, por respeto absoluto a la voluntad de las partes, pueda el arrendador ejercitar la acción de desahucio por falta de pago en la especie convenida, cuando ésta se halle sujeta a intervención oficial (133).

1954 (*B. O.* del 17 junio); 9 diciembre 1955 (*B. O.* del 31); 28 marzo 1958 (*B. O.* del 25 abril); 15 diciembre 1960 (*B. O.* del 19).

(130) Por el orden del texto, Decretos-Leyes de 4 febrero 1955 (*B. O.* del 6 marzo); 1 julio 1955 (*B. O.* del 16); otro de la misma fecha; 10 agosto 1955 (*B. O.* del 24 septiembre); 10 agosto 1955 (*B. O.* del 16 octubre).

(131) Así los de 18 diciembre 1943 (*B. O.* del 1 enero 1944); 19 diciembre 1947 (*B. O.* del 26); 4 diciembre 1963 (*B. O.* del 5).

(132) Ver los de 20 septiembre 1946 (*B. O.* del 4 octubre), y 8 marzo 1962 (*B. O.* del 9).

(133) Se trata del Decreto-Ley de 24 julio 1947 (*B. O.* del 14 agosto).

5. Enajenación de inmuebles.

El artículo 6.º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública dice que «no se podrán enajenar ni hipotecar los derechos y propiedades del Estado sino en virtud de una ley». Por consiguiente, la Administración no puede proceder a la venta de sus bienes inmuebles patrimoniales si previamente no lo autoriza una Ley, o, en su caso, un Decreto-Ley. Se hallan razones de urgencia en tres supuestos, dada, respectivamente, la dificultad de comunicaciones, el término en breve del plazo de la oferta de compra hecha por la entidad adquirente y la situación de abandono del edificio (134). Por el contrario, no aparece la urgencia en otros casos (135). Supuestos distintos a los reseñados hasta ahora son aquellos de *adquisición* de inmuebles. La razón entonces de haberse dictado un Decreto-Ley no es otra sino la de conceder un crédito extraordinario que cubra el nuevo gasto no previsto en el Presupuesto (136). Sólo en uno de ellos se da realmente la urgencia: había un contrato de arrendamiento con opción de compra, cuyo plazo estaba próximo a vencer (137). Por último, señalemos un Decreto-Ley en que, tras autorizar al Ministro de Asuntos Exteriores a aceptar la cesión gratuita de un lote de terreno en la ciudad de Brasilia como sede de la embajada española, se establece que «para la construcción del inmueble el Ministerio de Hacienda *concederá en su día* el correspondiente crédito extraordinario» (138). Ni siquiera la habilitación crediticia, único motivo de la emanación de este Decreto-Ley, se concreta a una determinada cantidad, lo que, unido a la no inmediatez de su fijación, prueba la falta de urgencia.

(134) Es el caso, respectivamente, de los Decretos-Leyes de 10 abril 1944 (*B. O.* del 14); 21 enero 1955 (*B. O.* del 28); 12 enero 1961 (*B. O.* del 17).

(135) Así, en los de 8 julio 1944 (*B. O.* del 22), que autoriza al Ministerio de Asuntos Exteriores para enajenar el inmueble donde está instalado el Consulado de España en Villarreal de San Antonio y para comprar un edificio o solar en Faro; 21 junio 1952 (*B. O.* del 3 agosto), que autoriza la enajenación del inmueble denominado «Palacio de la Trinidad», adquirido para residencia de la Embajada de Perú en Madrid y el abono de su precio al Gobierno de aquella República para adquirir otro con el mismo destino; 8 junio 1956 (*B. O.* del 12 julio), que autoriza para enajenar los terrenos sobrantes expropiados por la Dirección General de Regiones Devastadas.

(136) Son los de 5 mayo 1944 (*B. O.* del 13); 24 febrero 1950 (*B. O.* del 28); 27 septiembre 1962 (*B. O.* del 6 octubre).

(137) Se tra a del citado en segundo lugar en la nota anterior.

(138) Artículo 2.º del Decreto-Ley de 3 diciembre 1959 (*B. O.* del 15).

6. *Gratificaciones a personal.*

Pueden distinguirse con claridad dos series de supuestos. En la primera se trata de compensar a determinados Cuerpos: General de Policía, Policía Armada y de Tráfico, por servicios extraordinarios, desplazamientos o subsidio familiar, gastos que exceden de los consignados en el Presupuesto (139). Hay una insuficiencia presupuestaria, y de no habilitarse por Decreto-Ley el correspondiente crédito extraordinario o suplementario no podrían atenderse en el año en curso tales necesidades. Creo que son obvias las razones de urgencia, que justifican plenamente el abandono del procedimiento establecido en la Ley de Administración y Contabilidad (140). En la segunda, se acuerda una «paga extraordinaria» a funcionarios y clases pasivas del Estado con ocasión de las fiestas de Navidad. Se hace así de 1948 a 1950 (141). Como cada año se otorga a título *excepcional* y en el mes de diciembre, parecen convincentes las razones que se alegan en las Exposiciones de Motivos de los distintos Decretos-Leyes de que, si se siguiese la tramitación señalada para la concesión de créditos extraordinarios, quedaría el pago demorado a fechas posteriores, sin percibir, por tanto, sus beneficiarios el importe antes de finalizar el año. A partir de 1951 —por Ley de 15 de marzo— la «gratificación de Navidad» se hace *ordinaria*, de modo que no será ya preciso actualizarla cada año mediante el correspondiente Decreto-Ley. En cambio, la «gratificación de julio» se establece *definitivamente*, esto es, no sólo para el año en que se otorga por vez primera, por Decreto-Ley (142), al que no veo justificado por la urgencia en lo que se refiere a la concesión para años sucesivos.

7. *Fijación del límite autorizado de circulación fiduciaria.*

El artículo 11, párrafo 4.º, de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 prescribe que «el límite que podrá alcanzar la circulación de billetes será fijado por Ley publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. El Banco de España cuidará de elevar al Gobierno, en tiempo oportuno, la correspondiente propuesta, acompañada de una Memoria en la que se expongan los motivos de aquélla». No obstante, se han dictado tres

(139) Ver los Decretos-Leyes de 7 junio 1949 (*B. O.* del 22); 17 febrero 1950 (*B. O.* del 9 marzo); 19 diciembre 1952 (*B. O.* del 27); 17 diciembre 1954 (*B. O.* del 29).

(140) Vid. los artículos 41 y siguientes.

(141) Por los Decretos-Leyes de 26 noviembre 1948 (*B. O.* del 7 diciembre); 16 diciembre 1949 (*B. O.* del 30); 15 diciembre 1950 (*B. O.* del 29).

(142) De 10 junio 1953 (*B. O.* del 17 julio).

Decretos-Leyes (143) señalando dicho límite, Decretos-Leyes en los que es posible ver razones de urgencia, dada la especial coyuntura en que se producen dentro del cambiante panorama económico. Para agilizar el procedimiento, la Ley de 18 de diciembre de 1950 dispone en su artículo 2.º que «en lo sucesivo la determinación del límite superior de la circulación fiduciaria podrá hacerse por acuerdo del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda».

8. *Emisión de Deuda pública.*

Se autoriza en algunos casos la emisión de Deuda pública (144), mientras en otros se dispone la ampliación de una ya existente (145) o la conversión de obligaciones del Tesoro en Deuda amortizable (146). La medida no siempre es consecuencia de una situación coyuntural, imprevisible —venimientos, por ejemplo— en relación con la cual se den los supuestos de urgencia, por lo que bien podría haberse votado una Ley en Cortes (147). Naturalmente, la urgencia es un tanto ficticia si se deja transcurrir el tiempo hasta una fecha sin margen suficiente para proceder mediante Ley, incluso aun habiéndose presentado, pero tarde, un proyecto a las Cortes, proyecto que se «rescata», dictándose el Decreto-Ley sustitutivo (148).

9. *Autorización y garantía de grandes operaciones de crédito.*

La autorización para el concierto y garantía de grandes operaciones de crédito requiere una disposición de rango legal: Ley votada en Cortes (149) o Decreto-Ley, en el supuesto de que se dé la urgencia. Es clara, al res-

(143) Son los de 18 agosto 1947 (*B. O.* del 9 septiembre); 26 diciembre 1947 (*B. O.* del 11 enero 1948); 3 octubre 1950 (*B. O.* del 4).

(144) Ver, entre otros, los Decretos-Leyes de 17 enero 1947 (*B. O.* del 18) y 10 noviembre 1950 (*B. O.* del 16).

(145) Así en los de 14 junio 1946 (*B. O.* del 22) y 30 septiembre 1949 (*B. O.* del 12 octubre).

(146) Como en los de 2 noviembre 1947 (*B. O.* del 17) y 8 febrero 1957 (*B. O.* del 15).

(147) Como prescriben los artículos 17 y 20 de la Ley de Administración y Contabilidad respecto a la emisión y conversión de Deuda.

(148) Ver los de 18 junio 1945 (*B. O.* del 27), sobre consolidación de las obligaciones del Tesoro emitidas el 10 julio 1940; 2 noviembre 1945 (*B. O.* del 11), que autoriza la emisión de obligaciones del Tesoro hasta dos mil millones de pesetas; 24 marzo 1950 (*B. O.* del 28), que autoriza la emisión de dos mil millones de pesetas de Deuda del Tesoro, sustitutiva de la de 10 enero 1945.

(149) Una de las materias de que debe conocer el Pleno de las Cortes, según el artículo 10, b), de la Ley de 17 julio 1942: «Las grandes operaciones de carácter económico o financiero».

pecto, la existencia de ésta en dos Decretos-Leyes (150). En los demás, pueden abrigarse ciertas dudas, aunque se diga en alguna Exposición de Motivos (151) que «la necesidad de que la operación de crédito quede debidamente garantizada y avalada en el plazo más breve posible justifica la urgencia de su inmediata aprobación».

La mayoría de los Decretos-Leyes que recogemos en este epígrafe se refieren a operaciones de crédito concertadas con el Export-Import Bank of Washington, bien directamente por el Gobierno español (152), bien por otros organismos o empresas nacionales con la garantía del Estado (153). Creo que para evitar esta profusión de Decretos-Leyes, siempre en los mismos términos, podía haberse promulgado una Ley fijando límites y facultades concretas del Gobierno, que éste después actualizaría, caso por caso, mediante el correspondiente Decreto.

Al igual que con el Banco norteamericano citado, hay otros Decretos-Leyes relativos a operaciones de préstamos concertadas con diversos organismos extranjeros o internacionales (154).

Por último, y por tratarse de una materia afín a la señalada, consignamos aquellos casos en que se autoriza al Ministro de Hacienda a suscribir cierto número de acciones en nombre del Estado, en todos los cuales, salvo uno (155), no parecen concurrir razones de urgencia (156).

(150) Como los de 13 febrero 1948 (*B. O.* del 17), que autoriza al Ayuntamiento de Sevilla para concertar una operación de crédito destinado a la dotación de un Presupuesto extraordinario para reparar los daños producidos por inundaciones; y 8 noviembre 1962 (*B. O.* del 9), que autoriza al Ministro de Hacienda para realizar los trámites previos para regular la instrumentación del crédito concedido a favor del Estado de Chile con ocasión de los daños causados por la catástrofe del año 1960.

(151) Concretamente, en la del Decreto-Ley de 25 noviembre 1965 (*B. O.* del 3 diciembre).

(152) Ver, entre otros, los de 22 abril 1955 (*B. O.* del 27); 17 marzo 1959 (*B. O.* del 23); 25 abril 1963 (*B. O.* del 26).

(153) Entre otros muchos, citamos los de 4 abril 1957 (*B. O.* del 8), por la Junta de Energía Nuclear; 16 enero 1958 (*B. O.* del 20), por la RENFE; 10 agosto 1960 (*B. O.* del 12), por IBERIA; 16 mayo 1963 (*B. O.* del 17), por la Empresa Nacional Siderúrgica.

(154) Ver, entre otros, los de 13 mayo 1959 (*B. O.* del 30), que autoriza a la RENFE para firmar un Acuerdo de Préstamo con el *Development Loan Fund* por catorce millones novecientos mil dólares, y se faculta al Ministro de Hacienda para garantizarlos en nombre del Gobierno; y 20 enero 1964 (*B. O.* del 21), por el que se aprueba el crédito de treinta y tres millones de dólares, concertado entre el Gobierno español y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con destino a carreteras.

(155) El de 28 diciembre 1951 (*B. O.* de 1 enero 1952), que autoriza al Ministro de Hacienda para suscribir en nombre del Estado un número de acciones procedente de la ampliación de capital social de la Compañía Telefónica Nacional de España, correspondiente a las acciones que actualmente posee. El uso del Decreto-Ley en este caso queda justificado por el perentorio plazo que para ejercitar el derecho existe.

(156) Son los Decretos-Leyes de 4 julio 1958 (*B. O.* del 10), por el que España se ad-

10. *Concesión de créditos extraordinarios y suplementarios.*

Llegan a la importante cifra de ciento ocho los Decretos-Leyes que conceden créditos extraordinarios o suplementos de crédito. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que numerosas concesiones de créditos se hacen con anulación por igual suma de cantidades previstas en el Presupuesto en vigor para otros fines (157). Esto demuestra, habida cuenta de que no todos pueden justificarse (158), que el procedimiento legislativo (159) es demasiado complicado y no se adecúa a las circunstancias que exigen mayor flexibilidad. Así, la realización de obras públicas que remedie el paro obrero, la reparación de los daños producidos por inundaciones, los gastos que unas elecciones municipales no previstas con anterioridad a la confección del Presupuesto provocan, las subvenciones por desempleo en empresas hidroeléctricas debido a la sequía, la celebración de un Congreso internacional, la destrucción de plagas, los gastos de operaciones militares en Africa Occidental, por no citar más que algunos casos (160), no podrían atenderse «a tiempo» de seguir los créditos con que van a cubrirse tales necesidades el procedimiento establecido en la Ley de Administración y Contabilidad.

Para obviar la técnica del Decreto-Ley, no precisamente la más adecuada, deberían reunirse los Plenos de las Cortes más a menudo o conceder

hiere a los convenios constitutivos del Fondo Monetario Internacional, aportando una determinada cuota, y del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, suscribiendo cierto número de acciones; 2 septiembre 1959 (*B. O.* del 3), por el que España concurre a la suscripción de acciones del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, con motivo de la ampliación de capital del mismo; 10 marzo 1960 (*B. O.* del 11), que autoriza al Ministro de Hacienda a suscribir en nombre del Gobierno español determinado número de acciones de capital de la «Corporación Financiera Internacional».

(157) Son las transferencias de crédito, prohibidas por el párrafo 5.º del artículo 41 de la Ley de Contabilidad, declarado en suspenso por el Decreto-Ley de 8 noviembre 1957. Pueden verse, entre otros, los Decretos-Leyes de 7 agosto 1949 (*B. O.* del 27); 10 agosto 1954 (*B. O.* del 12 septiembre); 6 julio 1956 (*B. O.* del 16).

(158) Ver, entre otros, los de 16 de noviembre 1945 (*B. O.* del 24), para obras y adquisición de inmuebles dependientes del Ministerio de Hacienda; 26 mayo 1950 (*B. O.* del 3 junio), que eleva el capital de reserva del Servicio «Colonias penitenciarias militarizadas»; 12 noviembre 1954 (*B. O.* del 28), para gastos de ampliación y adaptación de las Bases U. S. A.

(159) Vid. los artículos 41 y siguientes y el 72, 5.º, de la Ley de Contabilidad. Cfr. también el trabajo de PÉREZ HERNÁNDEZ, *Créditos extraordinarios y suplementos de crédito*, en «Estudios en homenaje a JORDANA DE POZAS», III, 2.º, Madrid, 1962, 455 ss.; con una breve referencia al procedimiento excepcional —mediante Decreto-Ley— para la concesión de tales créditos: 471.

(160) Casos citados en el texto, que respectivamente, corresponden a los Decretos-Leyes de 5 julio 1945 (*B. O.* del 12); 18 agosto 1947 (*B. O.* del 25); 13 octubre 1948 (*B. O.* del 24); 22 abril 1949 (*B. O.* del 5 mayo); 8 septiembre 1950 (*B. O.* del 13); 15 abril 1955 (*B. O.* del 22); 5 septiembre 1958 (*B. O.* del 4 noviembre).

poderes a las Comisiones de Presupuestos y Hacienda (161). Otra solución sería la de imponer como previos los informes favorables de la Intervención General y el Consejo de Estado, que de hecho se han pronunciado en algunos Decretos-Leyes (162), siguiendo sin duda la normativa marcada por el artículo 41, párrafo 2.º, de la Ley de Administración de 1911. Aunque el párrafo, como corresponde a la época en que la Ley se promulga, se refiere a la concesión por *Real Decreto*, no debe entenderse derogado, en lo que tiene de exigencia de tales informes sobre «la absoluta necesidad y la imprescindible urgencia del crédito», por la Ley de Cortes o la Ley de Régimen Jurídico. Son perfectamente compatibles los informes que para el supuesto específico de concesión de créditos por Decreto-Ley evacúan la Intervención General y el Consejo de Estado, con la apreciación de la urgencia que, en todo caso, debe hacer la Comisión a que se refiere el artículo 10, 3, de la Ley últimamente citada. La solución que apuntamos tropieza, no obstante, con la falta de *rango fundamental* de la Ley de Administración y Contabilidad.

Existen una serie de Decretos-Leyes (163) que autorizan de modo genérico al Ministro de Hacienda «para que habilite créditos», sin más precisiones, debido a los gastos que han de producirse como consecuencia de la medida que se toma. No creo que puedan en modo alguno justificarse tales Decretos-Leyes. Deberían fijarse en ellos mismos las cantidades que hayan de asignarse al Presupuesto en vigor en concepto de créditos extraordinarios o suplementarios.

11. *Aprobación de Presupuestos Generales del Estado.*

Desde hace unos cuantos años (164) los Presupuestos son bianuales y se aprueban por Ley votada en Cortes. Lo normal es que los ajustes y modificaciones que afectan al segundo período de vigencia se introduzcan también por Ley. No obstante, contamos con tres Decretos-Leyes (165) que regulan

(161) FRAGA IRIBARNE, 173.

(162) Así, entre otros, los de 15 junio 1950 (*B. O.* del 20); 11 noviembre 1955 (*B. O.* del 20); 27 septiembre 1962 (*B. O.* del 5 octubre).

(163) Vid., entre otros, los de 9 enero 1950 (*B. O.* del 25), que determina los efectos de la creación de nuevas diócesis; 18 marzo 1955 (*B. O.* del 1 mayo), por el que se anexionan a Madrid, a efectos judiciales, determinados términos municipales; 25 febrero 1957 (*B. O.* del 26), que reorganiza la Administración Central del Estado; 19 julio 1962 (*B. O.* del 20), sobre organización y funcionamiento de la RENFE.

(164) Concretamente, desde la reforma que introdujo en la Ley de Administración y Contabilidad la de 18 diciembre 1950.

(165) Son los de 26 diciembre 1952 (*B. O.* del 11 enero 1953), 28 enero 1955 (*B. O.* de 11 a 18 febrero), 22 febrero 1957 (*B. O.* del 22 marzo), que fijan los créditos que habrán

relativo al segundo año presupuestario. En ellos se aducen razones de urgencia por la avanzada fecha del año en que se lleva a cabo la medida. mi modo de ver, estamos en presencia de una urgencia *previsible*, como muestra la mecánica del procedimiento bianual (166).

12. Reducciones y exenciones tributarias.

Ninguna de nuestras Leyes Fundamentales preceptúa que las exenciones hayan de establecerse por Ley (167). Pero lo exigen la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 y la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 (168).

La mayoría de los Decretos-Leyes relativos a reducciones o exenciones tributarias están justificados por las circunstancias en que se producen (169). Y otros, no parece que existan razones de urgencia, ya se trate de eximir ciertos impuestos a determinadas empresas u organismos (170), ya se trate de llevar a cabo una reducción general que afecte a todos los sujetos impositivos (171).

integrar los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a los ejercicios de 1953, 1955 y 1957, respectivamente.

(166) Véase el artículo 33 de la Ley de Administración y Contabilidad.

(167) SÁINZ DE BUJANDA, *Teoría jurídica de la exención tributaria*, en *Hacienda y Arrendamiento*, III, Madrid, 1963, 408 s. Cfr. además, sobre el tema de la exención tributaria, los trabajos recogidos en *XI Semana de Estudios de Derecho Tributario*, tomos I y II, de la Asociación de Derecho Financiero, Madrid, 1964.

(168) Respectivamente, en sus artículos 5 y 10, b).

(169) Vid., entre otros, los de 5 de julio 1946 (*B. O.* del 18), que exime de derechos de importación a las importaciones de hilo para gavillar; 16 marzo 1961 (*B. O.* del 29), que concede la exención del impuesto sobre el gasto a la importación del Pabellón de España para la EXPO de Bruselas adquirido por la Organización Sindical; 6 julio 1961 (*B. O.* del 10), de exención de derechos de Aduanas y tarifa fiscal en las importaciones de trigo y se realicen para cubrir la insuficiencia de la cosecha de 1961; 25 enero 1962 (*B. O.* del 1), que exime del impuesto sobre el gasto a la importación de determinados vehículos para su utilización en la Feria Internacional del Campo; 21 octubre 1963 (*B. O.* del 22), que modifica el impuesto sobre el gasto y el derecho fiscal a la importación que gravan el azúcar por las circunstancias adversas que atraviesa el mercado de dicho producto; 18 febrero 1965 (*B. O.* del 18), que concede beneficios fiscales con respecto a las fincas ganaderas y a los criadores de ganado porcino afectados por las consecuencias de la peste porcina.

(170) Así, entre otros, los de 24 marzo 1950 (*B. O.* del 10 abril), sobre exención del impuesto de Derechos reales y Timbre en favor de la RENFE; 21 septiembre 1960 (*B. O.* del 24), que exime del impuesto sobre el gasto a la importación de determinadas mercancías para la construcción de los Colegios Alemanes en las ciudades españolas que se han de construir; 24 mayo 1962 (*B. O.* del 29), sobre exención del derecho fiscal a la importación de material destinado a los Cuerpos de Policía Armada y Gubernativa; 17 julio 1963 (*B. O.* del 24), que exime del derecho fiscal a la importación de un equipo de cálculo electrónico destinado a C. S. I. C.

(171) Vid., entre otros, los de 31 mayo 1957 (*B. O.* del 15 junio), que modifica algunas de las tarifas de la Ley del Timbre de 14 abril 1955; 18 mayo 1961 (*B. O.* del 29),

13. *Ratificación de acuerdos internacionales.*

La ratificación de tratados internacionales que afecten a materias cuya regulación sea competencia de las Cortes, debe ser hecha por éstas. Se trata de convertirlos en derecho interno, dentro del Ordenamiento legal, y por ello es preciso que se aprueben por Ley votada en Cortes. En caso de urgencia, tal equiparación puede conseguirse mediante Decreto-Ley. De no hacerse la ratificación por alguno de estos medios, como por ejemplo, por simple Decreto del Jefe del Estado, el contenido del Convenio no puede tener sino naturaleza reglamentaria.

De los Decretos-Leyes que se han dictado en esta materia, sólo en uno, en mi opinión, se dan los supuestos de urgencia. Con él (172) se pretende, ratificar el Bono general convenido por las representaciones de los Gobiernos argentino y español el 30 de octubre de 1946, cubrir parte de los gastos inherentes al empréstito con el Presupuesto de 1947, que se aprobaría en fecha inmediata. En los demás (173) no aparecen razones de urgencia. En uno de ellos (174), el Gobierno español se solidariza con la resolución VI de la Conferencia internacional financiera y monetaria de Bretton Woods. La decisión de solidaridad tenía, desde luego, que acogerse a la forma legal dada que suspende derechos reconocidos a los extranjeros en nuestro Ordenamiento jurídico, con tal rango. El que se haya acudido al Decreto-Ley en vez de a la Ley votada en Cortes no parece justificable si se tiene en cuenta que no puede haber urgencia cuando tal solidaridad del Gobierno español se refiere, en 5 de mayo de 1945, a unas resoluciones internacionales de los días 1 de enero de 1943 y 22 de febrero de 1944, como indica la propia Exposición de Motivos. No parece tampoco que pueda acogerse este Decreto-Ley a un «caso de guerra», ya que no existe la situación bélica *actual* que haga necesarias unas medidas que por la urgencia no pueden ser debatidas con calma parlamentaria. Se trata simplemente de ratificar unas resoluciones tomadas por una Conferencia internacional sobre derechos y situación

que reduce el tipo del impuesto sobre el lujo que grava la importación de cigarrillos rubios en las Islas Canarias; 8 marzo 1962 (*B. O.* del 9), sobre reducción o supresión de impuestos que gravan ciertos productos petrolíferos.

(172) Se trata del Decreto-Ley de 22 noviembre 1946 (*B. O.* del 1 diciembre).

(173) Además del recogido en la nota siguiente, citaremos los de 23 junio 1957 (*B. O.* del 12 julio), que autoriza la anexión de España al Acuerdo Internacional del Tráfico; 4 julio 1958 (*B. O.* del 10), por el que España se adhiere a los Convenios constitutivos del Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; 21 septiembre 1960 (*B. O.* del 22), de adhesión por parte de España al Convenio constitutivo de la Asociación Internacional del Desarrollo.

(174) El de 5 mayo 1945 (*B. O.* del 8).

os bienes de determinados extranjeros en nuestro país, como consecuencia, so sí, de una guerra, la segunda mundial, pero que no opera por sí misma n este caso como condicionante del Decreto-Ley que se decía.

14. *Prórroga de plazos legales.*

La prórroga de plazos legales, unas veces, se establece en beneficio de os administrados que, dadas las circunstancias, no pueden llevar a cabo na conducta determinada, exigible en otro caso (175). Pero otras, el trato e favor se concede a la propia Administración. Así, una Ley señala un lazo para que el Consejo de Ministros dicte un Reglamento ejecutivo o pruebe el texto articulado o refundido de una determinada materia, y es- ando próximo el vencimiento de aquél, se prorroga mediante Decreto- ley (176). En otras ocasiones lo que se aplaza por Decreto-Ley es la en- tada en vigor de una Ley, hasta tanto se publique el Reglamento que la esarrolle (177), llegando a prorrogarse por dos veces la de la Ley de uso circulación de vehículos de motor (178), y por tres la de la Ley de Timbre el Estado de 14 de abril de 1955 (179). A la vista de tales Decretos-Leyes arge la duda de si no vendrán a fomentar la pereza administrativa. Pues

(175) Así, entre otros, los de 18 diciembre 1953 (*B. O.* del 28), que amplía el plazo señalado en la Ley de Sociedades Anónimas para presentar en el Registro Mercantil los documentos relativos a adaptación de los Estatutos de Sociedades Anónimas a lo dispuesto n la Ley; 8 noviembre 1957 (*B. O.* del 23), que da normas para prórroga de plazos en elación con el Registro de Propiedad Industrial para las personas o entidades afectadas or las inundaciones de Valencia; 10 agosto 1963 (*B. O.* del 19), que prorroga los plazos stablecidos en la Ley sobre Regularización de Balances; 12 septiembre 1964 (*B. O.* del 13), ue prorroga la vigencia del Decreto-Ley de 21 octubre 1963, que reducía el impuesto obre el gasto y el derecho fiscal a la importación que gravan el azúcar, debido a la per- stencia de las circunstancias adversas en el mercado de dicho producto.

(176) Así, entre otros, los Decretos-Leyes de 2 julio 1959 (*B. O.* del 13), que prorroga l plazo para que se dicten los Decretos convalidadores de tasas y exacciones parafiscales; 3 mayo 1961 (*B. O.* del 29), que prorroga el plazo establecido en la Ley Arancelaria para ue por Decreto se proceda a la modificación o supresión de franquicias y bonificaciones; 0 diciembre 1963 (*B. O.* del 31), que prorroga en cuatro meses el plazo de un año, conce- ido por la disposición final de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado al Gobierno ara aprobar el texto articulado de la misma; 30 diciembre 1965 (*B. O.* del 31), que pro- rroga los plazos establecidos en las Leyes General y de Reforma del Sistema Tributario ara la aprobación de los textos refundidos de los distintos tributos.

(177) Ver los Decretos-Leyes de 15 abril 1955 (*B. O.* del 29), que prorroga por cuatro meses más la autorización concedida al Gobierno por Ley de 16 diciembre 1954, sobre ipoteca mobiliaria y prenda sin despalazamiento de posesión para determinar la fecha de a entrada en vigor, y 20 junio 1958 (*B. O.* del 1 julio), que dispone que la Ley de Re- gistro civil de 8 junio 1957 comience a regir el 1 enero 1959.

(178) Por Decretos-Leyes de 30 diciembre 1963 (*B. O.* del 31) y 28 diciembre 1964 *B. O.* del 29).

(179) Por Decretos-Leyes de 23 diciembre 1955 (*B. O.* del 28), 23 marzo (*B. O.* del 27) 22 junio 1956 (*B. O.* del 1 julio).

no deja de ser cómodo permitir que transcurra el plazo, sabiendo que una prórroga mediante Decreto-Ley lo abrirá de nuevo. Por otra parte, podrá entenderse que, en los supuestos de textos articulados y refundidos, una vez transcurrido el plazo, la habilitación concedida a la Administración ha *caducado*, de modo que será preciso que una Ley la otorgue de nuevo.

15. *Reforma administrativa.*

No se comprende cómo se ha utilizado la técnica del Decreto-Ley en multitud de ocasiones para llevar a cabo profundas transformaciones en la Administración del Estado (180). Por Decreto-Ley se ha reorganizado do veces la Administración Central con la creación de dos nuevos Ministerios el de Información y Turismo y el de Comercio, la primera, y el de Vivienda y la segunda (181). Asimismo se han creado varias Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas (182).

Otras veces, se crean entidades autónomas o se producen cambios estructurales de gran importancia en las mismas (183).

Tanto en el primero como en el segundo de los grupos citados no crean existan razones de urgencia que justifiquen el Decreto-Ley. Solamente en el caso de todos los que se encuentran en esta materia puede exceptuarse: se trata de crear un organismo de compra de excedentes de vino en una circunstancia realmente de urgencia por la abundancia de cosecha (184).

No puede decirse que haya urgencia y se utiliza una institución de urgencia como es el Decreto-Ley. Quizá la razón no sea otra que la de habilitar, conjuntamente, créditos extraordinarios o transferencias presupuestarias para el desenvolvimiento del organismo que se crea o estructura (185), como

(180) S. MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos constitucionales de la función administrativa*, cit., 46, señala cómo «la regulación positiva del Gobierno y de la Administración no tiene para nada cabida en las normas fundamentales. La determinación de sus funciones respondiendo a una sustantivación homogénea, únicamente se apunta en normas no fundamentales; *normas* que con frecuencia incluso no alcanzan siquiera el *rango de Ley formal*».

(181) Decretos-Leyes de 19 julio 1951 (*B. O.* del 20) y 25 febrero 1957 (*B. O.* del 26)

(182) Vid., entre otros, los de 27 julio 1951 (*B. O.* del 31), que crea la Dirección General de Enseñanza Laboral; 2 octubre 1953 (*B. O.* del 3 noviembre), la de Cooperación Económica; 20 diciembre 1956 (*B. O.* del 22), la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

(183) Ver, entre otros, los de 22 octubre 1951 (*B. O.* del 24), que crea la Junta de Energía Nuclear; 23 noviembre 1956 (*B. O.* del 2 diciembre), que reorganiza la CAMPSA; 23 agosto 1957 (*B. O.* del 5 septiembre), que establece la Fundación de la Santa Cruz de Valle de los Caídos; 19 julio 1962 (*B. O.* del 20) y 23 julio 1964 (*B. O.* del 24), que reorganizan la RENFE.

(184) Nos referimos al Decreto-Ley de 11 agosto 1953 (*B. O.* del 25).

(185) En términos generales, señala el artículo 3, 4, de la Ley de Procedimiento Administrativo que «corresponde a las Cortes la concesión de los créditos necesarios para do

ocurre con frecuencia. Hay que hacer notar, por otra parte, la anomalía que supone la habilitación genérica al Ministro de Hacienda para que provea de créditos, no especificados en la cantidad por el Decreto-Ley, a las necesidades subvenidas por la medida adoptada. Anomalía que no es, ni mucho menos, infrecuente (186).

En los años 1962 y 1964 se llevan a cabo mediante Decreto-Ley las nacionalizaciones del Banco de España, Banco de Crédito Industrial, Banco de Crédito Local y Banco Hipotecario de España (187); se crean el Instituto de Crédito a medio y largo plazo, el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito a la Construcción, el Crédito Social Pesquero, y se reorganiza el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (188). Tales Decretos-Leyes pretenden ser *desarrollo* de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962.

Las autorizaciones concedidas al Gobierno por esta Ley son tan amplias que no cabe hablar con propiedad de «bases» en el sentido del artículo 10, 4.º, de la Ley de Régimen Jurídico (189). Si en la delegación no se hacen constar detalladamente tales bases legales, nada en verdad puede *desarrollarse*. ¿Cuáles iban luego a ser los criterios que guiasen al Consejo de Estado a la hora de emitir su dictamen? La ausencia de verdaderas bases legales (190) ha inducido sin duda al Gobierno a creer que, abandonando la técnica propia de la legislación delegada, el Decreto «legislativo», podía acudir al Decreto-Ley, pese a no existir en modo alguno la circunstancia de urgencia. El plazo de dos años que concede el artículo 2.º de la Ley de 14 de abril de 1962 para dictar los Decretos con rango de Ley es suficiente para

tar cada uno de los órganos de nueva creación, que deberán figurar enumerados expresamente como tales en la Ley que apruebe el crédito...».

(186) Véanse, entre otros, los Decretos-Leyes de 19 julio 1951 (*B. O.* del 20); 8 febrero 1952 (*B. O.* del 15); 1 febrero 1957 (*B. O.* del 8).

(187) Por los Decretos-Leyes de 7 junio 1962 (*B. O.* del 13); 19 julio 1962 (*B. O.* del 20); 20 julio 1962 (*B. O.* del 24), y otro de la misma fecha, respectivamente.

(188) Por los de 7 junio 1962 (*B. O.* del 13); 20 julio 1962 (*B. O.* del 24); 29 noviembre 1962 (*B. O.* del 30); 23 julio 1964 (*B. O.* del 24), y 7 junio 1962 (*B. O.* del 13), respectivamente.

(189) «Es de la competencia del Consejo de Ministros: someter al Jefe del Estado proyectos de disposiciones con fuerza de Ley, cuando el Gobierno cuente para ello, en cada caso, con *expresa* delegación por Ley votada en Cortes y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno». El término *expresa* ha de entenderse en el sentido más amplio posible, de modo que una *verdadera* Ley de Bases será aquella que fije *concreta* y *extensamente* los criterios a los que el Gobierno ha de quedar sujeto en la confección del texto articulado.

(190) Cfr. las interesantes observaciones que sobre este mismo problema hace VICENTE-ARCHE en *Notas*, cit., 85 s., observaciones que han resultado proféticas, por haber sido escritas con anterioridad al desenvolvimiento mediante Decretos-Leyes de la Ley de Ordenación Bancaria.

el estudio y preparación de los mismos, y en consecuencia, tampoco por este motivo podrían alegarse razones de urgencia.

En otro orden de cosas, en relación con la actividad planificadora, parece insostenible el establecimiento de todo un «Plan de Estabilización» mediante Decreto-Ley (191). Un plan de tal envergadura no se improvisa, ni la urgencia de su puesta en práctica es de tal naturaleza que no permita la discusión de un proyecto de Ley en las Cortes. Al lado de la medida que acabamos de citar, quedan evidentemente minimizadas la de ejecución del «Plan Nacional de Viviendas de Renta Limitada» (192), o la que encomienda a la Obra Sindical del Hogar en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda, la realización de un «Plan de construcción de veinte mil viviendas anuales para productores de la Organización Sindical» (193).

16. Otros supuestos.

Recogemos bajo este epígrafe, a modo de ejemplo, una lista no exhaustiva de Decretos-Leyes en los que no se aprecia la urgencia y no han sido citados en alguno de los grupos anteriores. La referencia hace alusión al contenido: modificación de tarifas postales, subvenciones para un plazo muy amplio a la construcción de los canales del Taibilla, creación de la expropiación forzosa por causa de seguridad nacional en relación con bienes y valores propiedad de extranjeros, concesión de determinados ingresos a las Diputaciones Provinciales, regulación de operaciones del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, normas para adaptar el régimen especial de la provincia de Alava a la Ley de Régimen Local y Reglamento de Haciendas Locales, revisión de los Reglamentos de recompensas militares, fijación de incompatibilidades de funcionarios de la Administración civil del Estado, aprobación definitiva del Proyecto de obras de toma y tramo de origen del Canal del Bajo Guadalquivir, autorización (en 1956) del Plan de Préstamos del Instituto de Crédito de Reconstrucción Nacional para el quinquenio 1958-1962, normas sobre celebración de subastas y concursos para ejecución de obras de la Administración, adición de un nuevo artículo —el 268 bis— al Código penal, normas para el seguro de crédito a la

(191) De 21 julio 1959 (*B. O.* del 22), llamado de Ordenación Económica.

(192) Decreto-Ley de 1 julio 1955 (*B. O.* del 16), que pretende ser también *desarrollo* de una Ley de Bases. Así, en la Exposición de Motivos del citado Decreto-Ley se dice: «Aprobadas las Bases generales del Primer Plan Nacional de Construcción de "viviendas de renta limitada", de acuerdo con lo establecido en la Ley de 15 julio 1954 sobre protección de esta clase de viviendas y dado el preferente interés social que encierra su realización, se hace necesario adoptar las medidas legales conducentes a facilitar la ejecución de estas construcciones, así como *arbitrar los medios económicos para su financiación*».

(193) Decreto-Ley de 29 mayo 1954 (*B. O.* del 6 junio).

exportación, regulación de las facultades de las Diputaciones de Alava y Navarra en materia de circulación y transportes, normas sobre entidades de financiación de ventas a plazos (194).

Sólo pueden justificarse en parte, esto es, en lo que regulan de la situación *actual*, pero no en lo que tienen de previsión para situaciones futuras, a las que la urgencia obviamente no puede vincularse, Decretos-Leyes como los que se refieren al cultivo de la vid o a la ampliación de las autorizaciones concedidas al Instituto de Crédito con destino al Crédito Nacional (195).

Consideración aparte merece el reciente Decreto-Ley (196) sobre modificaciones transitorias en la aplicación de determinados preceptos de las Leyes 30 y 31/1965, de 4 de mayo, relativas a derechos pasivos y retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Se inaugura con este Decreto-Ley una peligrosa técnica, que consiste en suspender parcialmente la entrada en vigor de la normativa de una Ley, aprobada por las Cortes y sancionada por el Jefe del Estado, sin más pretexto que unas determinadas circunstancias, que existían igualmente cuando fué promulgada. Creo que la medida viene a equivaler, unos meses más tarde, a lo que habría sido la devolución de la Ley a las Cortes para nuevo estudio, con arreglo a la facultad concedida en el artículo 17 de la Ley de 1942.

Hemos de señalar, finalmente, la existencia de unos cuantos Decretos-Leyes, que de tales sólo tienen el nombre. No sólo no se da la urgencia, sino que ni siquiera en la Exposición de Motivos se alude a ella, tratando de justificar la disposición, como es habitual, ni se menciona el texto habilitante de la Ley Fundamental, ni consta la deliberación del Consejo de Ministros (197), y hasta la cláusula de dar conocimiento a las Cortes falta en casi todos.

(194) Se trata de los siguientes Decretos-Leyes, por el orden con que se cita en el texto su contenido: 16 noviembre 1945 (*B. O.* del 28); 23 mayo 1947 (*B. O.* del 29); 23 abril 1948 (*B. O.* del 6 mayo); 24 marzo 1950 (*B. O.* del 2 abril); 7 julio 1950 (*B. O.* del 20); 10 agosto 1954 (*B. O.* del 8 octubre); 27 enero 1955 (*B. O.* del 29); 13 mayo 1955 (*B. O.* del 29); 27 abril 1956 (*B. O.* del 10 junio); 26 octubre 1956 (*B. O.* del 12 noviembre); 2 diciembre 1956 (*B. O.* del 22); 22 marzo 1957 (*B. O.* del 30); 3 noviembre 1960 (*B. O.* del 8); 24 julio 1961 (*B. O.* del 29); 27 diciembre 1962 (*B. O.* del 1 enero 1963).

(195) Son los de 10 agosto 1954 (*B. O.* del 31) y 22 octubre 1954 (*B. O.* del 7 noviembre).

(196) De 6 noviembre 1965 (*B. O.* del 8).

(197) Nos referimos a los Decretos-Leyes de 19 noviembre 1948 (*B. O.* del 13 diciembre), que modifica la Ley de 25 noviembre 1944 sobre viviendas bonificadas; 27 mayo 1949 (*B. O.* del 2 junio), que declara exentas de los impuestos sobre valores mobiliarios, derechos reales y utilidades, las obligaciones emitidas por la RENFE por valor de cinco mil millones de pesetas; 22 julio 1949 (*B. O.* de 1 agosto), que da nueva redacción al artículo único del Decreto de 18 febrero 1949, relativo al extinguido Cuerpo de Vigilantes

VII

CONSIDERACIONES FINALES.

Hemos visto cómo está configurada la facultad de dictar Decretos-Leyes en el Ordenamiento positivo español y cómo se desenvuelve en la realidad. El Gobierno, a pesar de la competencia en la emanación de Decretos-Leyes, no *detenta* el *poder legislativo*, del que son únicos cotitulares las Cortes y el Jefe del Estado. Simplemente *ejercita* funciones legislativas en determinadas circunstancias, precisamente las previstas en el artículo 13 de la Ley de Cortes.

Recapitulando sobre la justificación, caso a caso, de los Decretos-Leyes, se llega a conclusiones obvias en el sentido de que el Gobierno se ha excedido en numerosas ocasiones, precisamente en todas aquellas en las que no existe urgencia. El empleo de una institución, como es en nuestro caso el Decreto-Ley, para fines diversos de aquellos a los que debe servir, desvirtúa la institución misma. Creo que es preciso poner en esta afirmación todo el énfasis posible, al objeto de poder ver las posibles soluciones que eviten el uso excesivo de una técnica creada para supuestos de urgencia. Algunas soluciones han sido apuntadas por el legislador; otras, vamos a proponerlas nosotros.

Me parece que todo el mundo estará de acuerdo que exigir la votación de una Ley para poder enajenar en cada caso concreto un inmueble propiedad del Estado, es excesivo. Es digna de encomio a este respecto la novedad que ha introducido la Ley del Patrimonio del Estado, estableciendo los límites de valor de bienes inmuebles enajenables por acuerdo del Ministerio de Hacienda o del Gobierno, según los casos. Sólo cuando el valor sobrepase una determinada cantidad, la enajenación se llevará a efecto en virtud de una Ley expresa que lo autorice (198). Creo que esta

de Caminos; 2 diciembre 1949 (*B. O.* del 12), que modifica la autorización concedida a la RENFE por Decreto de 20 mayo 1949 para emitir obligaciones en la forma que se indica; 12 febrero 1954 (*B. O.* del 21), sobre ampliación de créditos a las Diputaciones Provinciales de régimen común para terminación de caminos vecinales; 14 mayo 1954 (*B. O.* del 17 junio), que encomienda al INV la ordenación de un plan de viviendas de «tipo social»; 18 agosto 1956 (*B. O.* del 19), que eleva a rango de Ley el Decreto de 5 julio 1956, en cuanto se refiere a los terrenos de la Casa de Campo de Madrid. Sólo en el último citado, para indicar que, a pesar de todo, es un Decreto-Ley, se señala, en su artículo 2.º, que del mismo «se dará inmediata cuenta a las Cortes Españolas *para su ratificación*». Sobre el *lapsus* que esto último supone vid. *supra*.

(198) Artículo 62: «Corresponderá al Ministerio de Hacienda acordar la enajenación cuando el valor del inmueble, según tasación pericial, no exceda de cinco millones de pese-

misma solución podría aplicarse al concierto con garantía del Estado de grandes operaciones de crédito. En una Ley, se fijarían con carácter general las condiciones y límites cuantitativos autorizables por el Departamento indicado o el Consejo de Ministros, con objeto de que, según los supuestos, mediante Orden o Decreto, se actualizase lo previsto en la Ley habilitadora, reduciendo con ello los casos en que sería preciso la promulgación expresa de una Ley, por la importancia de la cantidad.

Muchos de los Decretos-Leyes que hemos recogido en el epígrafe anterior no volverán a repetirse, por la habilitación que el legislador ha hecho a órganos de la Administración para regular mediante disposiciones con rango reglamentario tales materias. Nos referimos concretamente a la fijación del límite autorizado de circulación fiduciaria, a ciertas reducciones y exenciones tributarias y a lo relativo a creación y reforma de organismos administrativos.

La Ley de 18 de diciembre de 1950 establece en su artículo 2.º que «en lo sucesivo, la determinación del límite superior de la circulación fiduciaria podrá hacerse por *acuerdo* del *Gobierno*, previa deliberación del Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda».

El principio general en materia de exenciones o bonificaciones tributarias es que éstas han de ser autorizadas por Ley (199). Naturalmente, esto no quiere decir que en relación con cada caso concreto haya de votarse una Ley por las Cortes. Basta que se hallen previstas en una Ley, de modo que su concreción, caso por caso, se lleve a cabo por aquellas autoridades administrativas a quienes la Ley concede tal habilitación. Hemos de señalar aquí cómo la mayoría de los beneficios tributarios que se otorgan está en relación con una materia, la planificación económica, en la que el legislador va a habilitar a la Administración para que actualice tales beneficios en los supuestos concretos (200).

Poniendo en relación los artículos 10, g), de la Ley de Cortes, 1.º, 2, del

tas, y al Gobierno cuando, sobrepasando esta cantidad, no exceda de veinte millones de pesetas.

Los bienes valorados en más de veinte millones de pesetas sólo podrán enajenarse mediante Ley».

(199) Ver los artículos 5 de la Ley de Administración y Contabilidad, 10, b), de la Ley General Tributaria, así como los que, en relación con cada uno de los respectivos tributos, establecen exenciones o bonificaciones en la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 junio 1964.

(200) En este sentido pueden verse los artículos 2, 3 y 4 de la Ley de 2 diciembre 1963, sobre industrias de interés preferente; 5 y 8 de la Ley que aprueba el Plan de Desarrollo económico; 21 de la Ley sobre Centros y Zonas de interés turístico nacional; 4, 7 y 8 y disposición final de la Ley sobre Asociaciones y Uniones de Empresas. Las tres últimas Leyes tienen la misma fecha: 28 diciembre 1963.

Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, que reorganiza la Administración Central del Estado, 3.º y disposición final primera de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, y 2.º y 3.º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, se extraen las siguientes conclusiones, relativamente a la creación, modificación y supresión de órganos administrativos:

1.ª Toda variación en el número, denominación y competencia de los diversos Departamentos ministeriales y la creación, supresión o reforma *substancial* de los mismos se establecerá por *Ley*.

2.ª Fuera del supuesto que acabamos de enunciar, compete exclusivamente al *Consejo de Ministros* la creación, modificación y supresión de los órganos de la Administración del Estado superiores a Secciones y Negociados.

3.ª Corresponde a las *Cortes* la concesión de los *créditos* necesarios para dotar cada uno de los órganos de nueva creación, que deberán figurar enumerados expresamente como tales en la *Ley* que apruebe el crédito. Si ésta fuese la de Presupuestos Generales del Estado, dicha enumeración se hará en un anexo especial, que llevará el siguiente epígrafe: «Órganos administrativos de nueva creación».

Como consecuencia de esta normativa, a partir de 1958 no van a dictarse *más* Decretos-Leyes relativos a reforma orgánica de la Administración. Al habilitar el legislador a la propia Administración para llevar a cabo las reestructuraciones de sus órganos, con la limitación establecida en el primero de los supuestos citados, se cerrará el paso a la indebida utilización de la figura del Decreto-Ley, que venía así a desvirtuarse.

Por mi parte, creo que sería necesario introducir en nuestro Derecho positivo las siguientes modificaciones, al objeto de que el empleo del Decreto-Ley por el Gobierno se limitase al mínimo. Y ello por razones obvias de seguridad a que los administrados tienen derecho, seguridad que queda francamente en entredicho cuando por Decreto-Ley se establecen limitaciones en sus derechos, no de manera transitoria, en relación con la urgencia de una situación determinada, sino por tiempo indefinido.

En primer lugar, debería determinarse, a nivel de las Leyes Fundamentales, de modo terminante, cuáles son las «materias reservadas a la Ley», reduciendo su ámbito en relación con aquellas otras «reservadas al Reglamento», en las que el legislador, como la Constitución francesa de 1958 señala (201), no pudiese entrar a regular, con las mismas conse-

(201) Ver los artículos 34, 37 y 41.

cuencias que de hacerlo tal intromisión tendría (202). Al reducirse el ámbito de las materias reservadas a la Ley, la posibilidad de utilización del Decreto-Ley vendría paralelamente disminuida.

En segundo término, me parece que es preciso que las Cortes tengan Plenos más frecuentes y de duración más larga. Esto lleva consigo, naturalmente, el cambio de las bases mismas de la representación de nuestros Diputados, en su mayor parte configurados por razón del cargo o actividad extraparlamentaria que realizan. En mi opinión, este es un punto fundamental, habida cuenta de la importancia que para la delimitación de la urgencia en cada Decreto-Ley tiene la proximidad o lejanía del Pleno de las Cortes.

Por último, estimo de gran trascendencia la vuelta al sistema establecido por la Ley constitutiva de Cortes, que suprimió la reforma de 1946: la convalidación por las Cortes, si procede, del Decreto-Ley dictado por el Gobierno, siempre que se añada un plazo para la misma y se fijen los efectos a que su falta daría lugar. No cabe duda que esto sería un instrumento magnífico de control de la urgencia en manos de unas Cortes conscientes de su papel.

ADDENDA

En prensa ya este trabajo, se ha publicado el Proyecto de Ley Orgánica del Estado. Es preciso, en relación con él, hacer una serie de puntualizaciones, en cuanto viene a modificar en parte la tesis que mantengo sobre la configuración del Poder legislativo y la facultad del Gobierno de dictar Decretos-Leyes.

1. La reserva que de la «suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general» se hacía en favor del Jefe del Estado por el artículo 17 de la Ley de 30 de enero de 1938 y el 7.º de la de 8 de agosto de 1939, venía recogida, hasta ahora, en simples Exposiciones de Motivos, concretamente, en las de la Ley de Cortes y de Referéndum. Ahora, la reserva de tal prerrogativa se hace en la parte articulada de la Ley, en la Disposición transitoria primera, II. Quizá sea ésta la prueba de la inseguridad que para tal reserva representaba la simple mención en una Exposición de Motivos,

(202) Vid., por todos, el excelente trabajo de J. DE SOTO, *La loi et le reglement*, cit. ad. También M. WALINE, *Les rapports entre la loi et le reglement avant et après la Constitution de 1958*, en «Rev. Dr. Publ.», 1959, 699 ss., y *La Jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur la répartition des matières entre la loi et le reglement*, en «Rev. Dr. Publ.», 1960, 1.011 ss.

así como la prevención de las críticas que, ante una base de tal naturaleza, podrían formularse.

A la vista de la Ley Orgánica del Estado, he de concluir que, efectivamente, es al Jefe del Estado a quien corresponde actualmente el supremo poder legislativo. Y digo actualmente, porque la reserva a que se hace referencia en la parte dispositiva de la Ley se otorga exclusivamente al actual Jefe del Estado y hasta que se cumplan las previsiones de la Ley de Sucesión.

De todos modos, entiendo que no deja de haber una contradicción entre tal reserva y los artículos 1.º, 16 y 17 de la Ley de Cortes, sobre todo tras la modificación que el primero de estos artículos ha sufrido: será misión principal de las Cortes, no ya simplemente la «preparación y elaboración» de las Leyes, como se decía antes, sino la «elaboración y aprobación» de las mismas. Acaso debiera entenderse entonces que el Jefe del Estado que suceda al actual no va siquiera a compartir con las Cortes el Poder legislativo, del que serían éstas único titular. Es bien sabido, como demuestra el examen del Derecho comparado, que la sanción de las Leyes por el Jefe del Estado es distinta de la titularidad de las potestades legislativas.

2. Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Cortes ha quedado redactado como sigue: «Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de Decretos-Leyes para regular materias enunciadas en los artículos 10 y 12. La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un Decreto-Ley se dará cuenta de él a las Cortes».

a) Como se ve, se ha confirmado, a nivel de la Ley Fundamental, la exigencia de audiencia por el Jefe del Estado de la Comisión del artículo 12 de la Ley de Cortes, que antes venía impuesta por el artículo 10, 3, de la Ley de Régimen Jurídico. Desaparece con ello, por tanto, el debatido problema de la constitucionalidad de este último precepto.

b) Se realza, una vez más, el papel del Gobierno, al proponer éste al Jefe del Estado la sanción de los Decretos-Leyes. Queda claro, con ello, que el Jefe del Estado no puede, sin contar con el Gobierno, emanar tales disposiciones.

c) La advertencia que la Comisión del artículo 12 de la Ley de Cortes puede hacer a la Comisión Permanente de las mismas, si entiende que el proyecto de Decreto-Ley vulnera «los Principios del Movimiento Na-

cional o las demás Leyes Fundamentales del Reino», debe entenderse como un procedimiento preventivo de control de la constitucionalidad de disposiciones de rango legislativo. Se trata del ejercicio, previo a la sanción y publicación del Decreto-Ley, de un recurso de contrafuero. No se olvide, sin embargo, que tal recurso es resuelto por el Jefe del Estado, al que no vincula la propuesta del Consejo del Reino.

d) De los dos supuestos que habilitaban al Gobierno para ejercer la facultad legislativa mediante Decreto-Ley, ha desaparecido en el nuevo texto el «caso de guerra». En realidad, ningún Decreto-Ley se había dictado hasta la fecha por este motivo. Por otra parte, a mi juicio, este supuesto queda subsumido en el artículo 10, d), de la Ley Orgánica del Estado, que dice así: «El Jefe del Estado estará asistido por el Consejo del Reino, para: adoptar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el sistema institucional del Reino estén amenazados de modo grave e inminente, dando cuenta documentada a las Cortes».

Las facultades que este precepto atribuye al Jefe del Estado son distintas de las que le otorga el artículo 13 de la Ley de Cortes. Se trata, sencillamente, de dos supuestos diferentes. Creo que es preciso resaltar esta afirmación por las consecuencias que de la misma van a extraerse. Así, por lo que se refiere al artículo 10, d), de la Ley Orgánica, está claro que es el Jefe del Estado quien de modo exclusivo adopta las medidas que exijan las circunstancias de excepción que se determinan. ¿En qué pueden consistir tales medidas? Nada se dice tampoco sobre la forma que deben revestir. El precepto, con cierta influencia del artículo 16 de la Constitución francesa de 1958, tiene por objeto, a mi modo de ver, liberar al Jefe del Estado del acuerdo del Consejo de Ministros en situaciones excepcionales. No tendría, de otro modo, razón de ser a la vista del artículo 13 de la Ley de Cortes, en el que cabría subsumir perfectamente tales supuestos. Esto es lo que ocurría con anterioridad a la Ley Orgánica del Estado. Ahora hay que entender que todos los supuestos normales en que se dé, eso sí, la circunstancia de urgencia —teniendo en cuenta la relevancia que para su delimitación en cada Decreto-Ley tiene la proximidad o lejanía del Pleno— caen dentro del artículo 13 de la Ley de Cortes. Trato con ello de poner de manifiesto la necesidad inexcusable, tanto de intervención del Gobierno en la emanación de los Decretos-Leyes, como de la audiencia, previa a la sanción por el Jefe del Estado, de la Comisión a que se refiere el artículo 12 de la misma Ley Fundamental.

e) *Se ha desaprovechado la ocasión de volver al sistema establecido por la Ley de 17 de julio de 1942, que suprimió la reforma de 1946, de convalidar por las Cortes, si procede, el Decreto-Ley dictado por el Gobierno, sin que tampoco haya variado lo relativo al número y duración de los Plenos.*

3. *En el artículo 16 de la Ley de Cortes se fija un plazo de promulgación por el Jefe del Estado de las Leyes aprobadas por las Cortes. Su redacción literal es la siguiente: «El Presidente de las Cortes someterá al Jefe del Estado, para su sanción, las Leyes aprobadas por las mismas, que deberán ser promulgadas en el plazo de un mes desde su recepción por el Jefe del Estado». Por otro lado, ahora se exige dictamen favorable del Consejo del Reino, para que el Jefe del Estado pueda ejercer la facultad devolutiva. El artículo 17 de la citada Ley Fundamental dice así: «El Jefe del Estado, mediante mensaje motivado y previo dictamen favorable del Consejo del Reino, podrá devolver una Ley a las Cortes para nueva deliberación». Nótese que, a pesar de ello, no se ha resuelto toda la problemática que el ejercicio de esta facultad presenta, como, por ejemplo, si el Jefe del Estado puede oponerse repetidas veces a promulgar una Ley que las Cortes, al ser devuelta, no quisieran modificar, ya que nada se dice sobre la necesidad de un quorum especial, obtenido el cual, el Jefe del Estado estaría obligado a sancionar la Ley que no fué modificada.*