

LÍMITES DE LOS DECRETOS-LEYES. LA «EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD» COMO PRESUPUESTO HABILITANTE. LEGITIMIDAD DEL DECRETO-LEY PARA REGULAR UNA MATERIA REGLAMENTARIA. MODIFICACIÓN DE NORMAS TRIBUTARIAS POR DECRETO-LEY. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 14/2020, DE 28 DE ENERO. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 2208-2019. (BOE NÚM. 52, DE 29 DE FEBRERO DE 2020)

ROYAL DECREE-LAWS LIMITS. THE “EXTRAORDINARY AND URGENT NEED” REQUIREMENT. ROYAL DECREE-LAWS LEGITIMACY TO REGULATE REGULATORY MATTERS. TAX LAWS AMENDMENTS BY ROYAL DECREE-LAWS. COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 14/2020, OF JANUARY 28. CONCERNING ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 2208-2019. (BOE NUM. 52, OF FEBRUARY 29, 2020)

Isabel María ABELLÁN MATESANZ  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0002-6616-1101>

*RESUMEN*

*El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales y nulas las disposiciones adicionales primera y tercera del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, por considerar, respecto de la primera (medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler), que no se justifica la necesidad de acudir a un decreto-ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica no se aprecia, en principio, la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley; y, respecto de la disposición adicional tercera (convenios en materia de infraestructuras), que la justificación ofrecida no resulta suficiente para*

*desplazar la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida. Confirma el Alto Tribunal la constitucionalidad del citado real decreto-ley en todas las demás disposiciones, inclusive en las que suponen la modificación de las leyes de dos impuestos especiales: el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.*

*Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de inconstitucionalidad, decreto-ley, extraordinaria y urgente necesidad, normas tributarias, potestad reglamentaria.*

*Artículos clave: arts. 31.1 y 86.1 CE.*

*Resoluciones relacionadas: STC 29/1982, de 31 de mayo, STC 60/1986, de 20 de mayo, STC 182/1997, de 28 de octubre, STC 189/2005, de 7 julio, STC 19/2012, de 15 de febrero, STC 73/2017, de 8 de junio, y STC 61/2018, de 7 junio.*

### ABSTRACT

*The Constitutional Court declares the first and third additional provisions of Royal Decree-Law 7/2019, of March 1, of urgent measures on housing and rent, unconstitutional and void. Regarding the first additional provision (measures to promote the offer housing for rent), the Constitutional Court considers that it does not justify the need to resort to a decree-law for the adoption of measures for the implementation of which, in principle, there is no requirement of a norm with the rank of law; and, with respect to the third additional provision (Infrastructure agreements), that the justification offered is not sufficient to displace the legislative power of the Cortes Generales (art. 66.2 CE), as it does not maintain the necessary connection of meaning with the situation of extraordinary and urgent need previously defined. The High Court confirms the constitutionality of the aforementioned Royal Decree-law in all other provisions, including those that entail the modification of the laws of two special taxes: the Property Tax and the Tax on Property Transmissions and Documented Legal Acts.*

*Keywords: Constitutional Court, Unconstitutionality Appeal, Decree-law, extraordinary and urgent need, tax laws, power to issue regulations.*

*Key articles: arts. 31.1 and 86.1 of the Spanish Constitution.*

*Related decisions: STC 29/1982, of May 31, STC 60/1986, of May 20, STC 182/1997, of October 28, STC 189/2005, of July 7, STC 19/2012, of February 15, STC 73/2017, of June 8, and STC 61/2018, of June 7.*

## I. ANTECEDENTES

La sentencia que se analiza trae causa del recurso interpuesto por ciento dos diputados del Grupo Parlamentario Popular contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

El citado recurso viene a impugnar, por un lado, todo el real decreto-ley en su conjunto, por entender que no respeta el presupuesto habilitante requerido por el artículo 86.1 CE (la *extraordinaria y urgente necesidad*); y, por otro, determinados preceptos de aquel, modificativos de distintas normas (la Ley sobre Propiedad Horizontal, la Ley de Enjuiciamiento Civil) o destinados a la adopción de medidas para promover la oferta de viviendas en alquiler y a los convenios en materia de infraestructuras; preceptos que, en el criterio de los recurrentes, o bien no cumplen la *conexión de sentido* que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ligado al presupuesto habilitante del artículo 86.1, o bien *afectan a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título 1* (específicamente, al deber de contribuir del artículo 31.1 CE), contraviniendo con ello el mandato constitucional.

De este modo, son varias las cuestiones que se ve obligado a analizar el Tribunal

Constitucional en el recurso que concluye con la sentencia que se comenta y que analizaremos en apartados separados en la presente exégesis:

- a) El presupuesto habilitante de los decretos-leyes.
- b) Los límites materiales del decreto-ley y la posibilidad de modificar por decreto-ley las normas tributarias.
- c) La legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria.

Sobre todas estas cuestiones ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en sentencias previas a esta que se analiza, que pasa a unirse a las ya emitidas con anterioridad y cuyos fundamentos, en lo esencial, reitera, con la novedad principal de contener un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad de modificar, por la vía del decreto-ley, las leyes que regulan el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

## II. COMENTARIO

### 1. *El presupuesto habilitante de los decretos-leyes: la situación del mercado de la vivienda como extraordinaria y urgente necesidad*

En su sentencia 14/2020, de 28 de enero, el Tribunal Constitucional –que se declara *ab initio* competente para comprobar la adecuación a la Constitución de los decretos-leyes, reconociendo, no obstante, que su actuación debe ceñirse a realizar un control *externo*, estrictamente jurídico, de la norma cuestionada, sin que pueda extenderse al juicio político o de oportunidad– comienza recordando cuál es el presupuesto habilitante de esta norma, definido en el artículo 86.1 de la Constitución como *extraordinaria y urgente necesidad* y aquilatado por su máximo intérprete, en su ya lejana y conocidísima STC 29/1982, de 31 de mayo –cuya doctrina se ha reiterado en numerosas sentencias posteriores, entre otras, en las SSTC 19/2012, de 15 de febrero y 61/2018, de 7 junio, por citar dos recientes–, en un doble sentido:

- El Gobierno, para aprobar un decreto-ley, ha de hacer una definición *explícita y razonada* de la situación concurrente que legitima la actuación del Ejecutivo en sustitución del Parlamento, obviando la tramitación de la norma con todas las garantías que el trámite parlamentario supone.
- Además, ha de existir una *conexión de sentido* entre la situación definida como *extraordinaria y urgente* y las medidas concretas que en el decreto-ley se adopten por considerarlas necesarias para intervenir en dicha situación.

A partir de esta doble acotación del presupuesto habilitante, pasa el Tribunal Constitucional a examinar la concurrencia de ambas exigencias en la norma impugnada, el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

Comenzando por la primera de las circunstancias mencionadas, la definición explícita y razonada de la situación extraordinaria y urgente que obliga al Gobierno a acudir a una norma excepcional, como es el decreto-ley, para corregir dicha situación, recuerda el Alto Tribunal, citando su reiterada jurisprudencia, que la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad se puede contener en la exposición de motivos de la norma, en el debate parlamentario

de convalidación y, en su caso, en el expediente de elaboración del decreto-ley; tras lo cual, pasa a examinar, en cada uno de estos elementos enumerados, las razones que justifican la aprobación del Real Decreto-ley 7/2019, que se impugna.

Así, acude el Tribunal Constitucional, en primer término, a revisar la exposición de motivos del real decreto-ley en cuestión, en la que se esgrimen cinco razones justificativas; a saber:

1. La situación de vulnerabilidad económica de familias y hogares que destinan más del 40 por ciento de sus ingresos al pago del alquiler.
2. El incremento de los precios del alquiler, motivado, entre otros factores, por el fenómeno del alquiler turístico de viviendas, especialmente sensible en determinadas zonas del territorio nacional.
3. La escasez del parque de vivienda social, que ofrece cobertura a menos del 2,5 por ciento de los hogares.
4. El aumento del número de desahucios vinculados a los contratos de alquiler, que contrasta con la reducción progresiva de lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias.
5. Las deficiencias en materia de accesibilidad en el ámbito de la vivienda; deficiencias que sufren diariamente personas con discapacidad y movilidad reducida, en un contexto demográfico marcado por el progresivo y alarmante envejecimiento de la población.

Estas mismas razones se manejan en el debate parlamentario de convalidación del real decreto-ley impugnado ante la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, en el que el ministro de Fomento asumió la defensa de la política de vivienda del Gobierno, apostando por la regulación, a través de este instrumento normativo, de sus aspectos fundamentales, entre otros, el de su acceso; como también, en términos casi idénticos, figuran estos motivos en la memoria del análisis de impacto normativo que se integra en el expediente, en la que, además, se hace referencia a otras opciones barajadas por el Gobierno para llevar a cabo la pretendida modificación del mercado de la vivienda (aprobación de diversos proyectos de ley sectoriales, tramitación de un único proyecto de ley específico), desterrados, básicamente, por la conveniencia de que las distintas reformas se contuvieran en un único instrumento normativo y por la *extraordinaria y*

*urgente necesidad* para acometer dichas reformas, lo que justificaba plenamente –a su juicio– el uso de la figura del decreto-ley.

Llama la atención que no se haya planteado en este último documento, como una opción que podía ser considerada por el Gobierno, la tramitación de una iniciativa legislativa a través del procedimiento de urgencia; una opción eficaz para el fin perseguido, en la medida en que hubiera concluido con la adopción de una ley formal, aprobada por el órgano de representación popular a través de unos trámites con todas las garantías (publicidad, deliberación, etc.), con intervención de las dos Cámaras y en un plazo, por mor del acortamiento de los plazos, mucho más breve que el ordinario, que no hubiese distado mucho en el tiempo del que requiere un decreto-ley.

En cuanto a la segunda de las circunstancias exigidas por el Tribunal Constitucional para el presupuesto habilitante de los decretos-leyes, la *conexión de sentido* entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten, del examen de las circunstancias referidas, ampliamente justificadas por el Gobierno, así como del examen de conjunto del contenido del real decreto-ley recurrido, concluye el órgano revisor la homogeneidad de las reformas en él contenidas, referidas todas ellas a vivienda y que persiguen, como se decía en la memoria del análisis de impacto normativo, un *efecto coordinado y complementario*, por lo que la situación descrita puede ser considerada, a juicio del Alto Tribunal, de *extraordinaria y urgente necesidad*, y, por tanto, legitimadora del recurso, por parte del Gobierno, al decreto-ley como figura normativa para regular la situación de un mercado como el de la vivienda, caracterizado por la existencia de numerosas familias sin vivienda en propiedad, que destinan gran parte de sus ingresos a pagar un alquiler, con escasez de oferta, elevados precios, deficiente accesibilidad para una población envejecida; un mercado en el que se quiere intervenir, por estas razones, *de extraordinaria necesidad*, a la mayor *urgencia*.

El argumento de la congruencia de sentido vuelve a esgrimirse en el examen de la disposición adicional tercera del real decreto-ley impugnado, relativo a los «Convenios en materia de infraestructuras», cuya justificación, deslizada ya en la memoria del análisis de impacto normativo, *no es directamente perceptible ni, desde luego, instantánea o inmediata, de modo que no se justifica el desplazamiento de la*

*potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida; lo que lleva al Alto Tribunal a declarar inconstitucional y nula dicha disposición.*

Antes de abordar el examen de las otras dos cuestiones de interés que presenta la sentencia, que se corresponden con los otros dos apartados del presente comentario indicados al inicio, y, para terminar con lo que se refiere a la procedencia del decreto-ley como instrumento normativo apto para regular la materia en cuestión, es preciso señalar dos datos más de interés en este punto:

- El primero, que los recurrentes no discuten en ningún momento la existencia de las circunstancias del mercado de la vivienda antes enumeradas, pero sí les niegan relevancia suficiente para justificar la regulación de esta materia por un decreto-ley. Pero insiste el Tribunal Constitucional en que esta es una valoración esencialmente política; se trata de una ordenación de prioridades de actuación que a él no le corresponde enjuiciar y, en tanto que respeten los preceptos y principios constitucionales que condicionan la aprobación de esa clase de normas, el decreto-ley –al igual que la ley– es un instrumento que puede ser utilizado lícitamente para atender a situaciones singulares, como es el caso de la descrita.
- El segundo, que advierte el Tribunal Constitucional que, cuando se recurre el real decreto-ley en su conjunto –como es el caso–, no es posible aislar uno por uno los motivos invocados por el Gobierno para, desacreditándolos individualmente, concluir que no existe una situación de las características exigidas (*extraordinaria y urgente necesidad*). En estos casos, la perspectiva ha de ser de conjunto y, desde esta aproximación, la situación descrita por el Gobierno se mantiene dentro de los márgenes de apreciación que deben reconocérsele para hacer uso de la potestad legislativa excepcional del artículo 86.1 CE y revertir o corregir la situación con más rapidez que permite la ley formal aprobada por las Cortes Generales.

Confirmada, pues, la concurrencia del presupuesto habilitante que legitima el uso del decreto-ley para regular la materia del mercado de la vivienda y el alquiler, pasa el Tribunal Constitucional a examinar, una a una y de forma separada, las distintas reformas que

introduce el real decreto-ley en cuestión, y que se corresponden con los distintos preceptos impugnados.

Sin detallar en este resumen todos y cada uno de los argumentos esgrimidos por el Alto Tribunal, que concluyen la conformidad con la Constitución de los distintos artículos del real decreto-ley impugnado (específicamente, el artículo 2, que modifica la Ley sobre Propiedad Horizontal; el artículo 3, que modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la disposición adicional segunda, que contiene el sistema de índices de referencia del precio del alquiler), sí es preciso, en cambio, profundizar en las razones que el máximo intérprete de nuestra norma suprema considera para, por un lado, declarar la constitucionalidad de los artículos 4 y 5 del real decreto-ley impugnado, que modifican leyes tributarias, y, por otro, en sentido contrario, declarar inconstitucional la disposición adicional primera de dicho real decreto-ley, por referirse a cuestiones que no requieren de una norma con rango de ley para su regulación. (La disposición adicional tercera, a la que ya se ha hecho referencia anteriormente, también es declarada nula por el Tribunal Constitucional, pero por falta de conexión con la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida por el Gobierno, cuestión de la que se ha hecho mención previa, por lo que no requiere más comentario).

## *2. Los límites materiales del decreto-ley y la posibilidad de modificar por decreto-ley las normas tributarias: la ley del impuesto de bienes inmuebles y la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*

La posibilidad de que, vía decreto-ley, se modifiquen leyes tributarias –que, por tanto, tienen que ver con el deber reconocido en el artículo 31 de nuestra Constitución de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica de cada uno– es una cuestión ya tratada en diversas ocasiones por el Alto Tribunal, quien, a partir de la doctrina de la «modificación sustancial», ha ido precisando, respecto de distintos tributos, qué podía y qué no podía ser objeto de regulación por esta norma excepcional.

Recordemos que, de acuerdo con esta doctrina del Tribunal Constitucional, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas que, *por su*

*entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, para lo cual es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley –constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (STC 73/2017, de 8 de junio).*

En aplicación con estas premisas, el Tribunal ha considerado, hasta la fecha, excluidas del ámbito del decreto-ley las modificaciones sustanciales del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de *uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario*, y del impuesto sobre sociedades, así como del impuesto sobre la renta de no residentes como *apéndice o complemento* de los anteriores (SSTC 182/1997, de 28 de octubre; 189/2005, de 7 de julio, y 19/2012, de 15 de febrero).

La decisión contraria se ha impuesto, en cambio, respecto del tipo de gravamen de los impuestos especiales sobre el consumo (STC 137/2003, de 3 de julio, en relación con el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, de 30 de junio, para el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas), o respecto de la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, puesto que estos impuestos, lejos de configurarse como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, *se limitan a gravar una manifestación concreta de capacidad económica*, sin repercutir *sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes* (STC 189/2005, de 7 de julio).

Pues bien, en el caso del real decreto-ley ahora impugnado, su regulación incide sobre dos impuestos especiales: sobre el impuesto sobre bienes inmuebles (artículo 4), en la medida en que exceptúa de la obligación de repercutir la cuota a los entes públicos cuando sean arrendadores de una vivienda en régimen de renta limitada y en cuanto que habilita a los entes locales a establecer una bonificación del 95 por ciento de la cuota para bienes inmuebles destinados a alquiler

con renta limitada; y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (artículo 5), porque declara exentos del pago de dicho impuesto, en sus tres modalidades, a los arrendamientos de vivienda para uso estable y permanente.

Reconoce el Tribunal Constitucional que los referidos impuestos son pilares estructurales del sistema tributario; no obstante, a juicio del órgano enjuiciador, las modificaciones realizadas por los preceptos impugnados *no son de alcance general, ni alteran sustancialmente la posición de los contribuyentes frente a esos impuestos ni en el conjunto del sistema tributario, sino que se limitan a introducir correcciones parciales en la forma de tributar operaciones singulares de entre las muchas que quedan sujetas a los impuestos afectados, que son concretamente aquellas que se quieren proteger por el real decreto-ley: el alquiler de viviendas. Y en el caso del IBI, además, no todas ellas, sino solo las de renta limitada.*

Correcciones parciales y operaciones singulares; estos son los conceptos que maneja, pues, el Tribunal Constitucional para negar la equiparación de estas modificaciones a otras tales como la elevación del tipo de gravamen del IRPF (STC 182/1997), o de su base imponible (STC 189/2005), o a las regularizaciones extraordinarias, a tipo reducido y sin recargos ni sanciones, de los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas (STC 73/2017); y, consecuentemente, para desestimar el motivo de recurso, declarando que las modificaciones que en este punto realiza el real decreto-ley impugnado respetan los límites materiales establecidos por el artículo 86.1 CE, porque *no afectan* al contenido esencial del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos establecido para todos los ciudadanos en el artículo 31.1 CE, sino que, por el contrario, recaen dentro del ámbito de las modificaciones tributarias permitidas siguiendo la jurisprudencia constitucional expuesta.

### *3. La legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria*

El último aspecto que merece atención de la sentencia que se analiza es la argumentación que se esgrime en cuanto a la posibilidad o no de que un decreto-ley regule materias que no están reservadas a la ley y que, por tanto, pueden ser objeto de regulación a través de normas inferiores, como son los reglamentos.

Este problema se plantea en relación con la disposición adicional primera del real decreto-ley impugnado, destinada a poner en marcha una serie de medidas para dinamizar la oferta de la vivienda de alquiler, tales como la movilización de suelo público, la reorientación del Plan Estatal de Vivienda o los acuerdos entre Administraciones con el fin de agilizar las licencias urbanísticas.

Ninguna de estas materias, que no son de ejecución inmediata –la disociación entre la inmediatez de la modificación normativa y la inmediatez de sus efectos ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, en función de la naturaleza y complejidad de las medidas adoptadas para hacer frente a la situación de urgencia–, necesita de una norma con rango de ley para su adopción, ni depende de la eficacia *ad extra* de este tipo de norma, ni requiere la cobertura de un presupuesto legal habilitante.

Se plantea entonces la cuestión medular: aun cuando no se requiera una ley para adoptar este tipo de medidas, ¿es posible utilizarla legítimamente? A esta pregunta da respuesta el Tribunal Constitucional en la sentencia que da lugar a nuestro comentario, siguiendo precedentes de otras anteriores.

Ciertamente, como el propio Tribunal Constitucional ha reiterado, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento –a diferencia de lo que ocurre con la ley–, lo cual implica que, en principio, a la ley le está permitida la regulación de cualesquiera materias.

Pero ocurre que el decreto-ley no es una ley en sentido formal: tiene su fuerza obligatoria, pero, en cuanto que norma aprobada por el Gobierno, su uso está estrictamente circunscrito por la Constitución de 1978 a la concurrencia de unas determinadas circunstancias –de nuevo la *extraordinaria y urgente necesidad* como presupuesto habilitante–; dicho de otro modo, aun cuando a esta norma excepcional que es el decreto-ley se le reconoce la aptitud para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, este reconocimiento está sujeto a un condicionamiento, señalado por el propio Tribunal Constitucional, precisamente atendiendo a la excepcionalidad de la norma: *siempre que la exigencia de sistematización en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley*; se trata, otra vez, del argumento de la congruencia y la conexión sistemática de la materia regulada.

En esta línea de argumentación, el máximo intérprete de nuestra norma fundamental ha ido más allá, declarando que *la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver*. Es decir, que cuando se trata de utilizar un decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, el empleo de ese instituto normativo debe justificarse por el Gobierno, sobre quien pesa la obligación de razonar por qué la regulación de la materia en cuestión requiere la elevación de rango normativo.

Volviendo al caso de las medidas contenidas en la disposición adicional primera, no consta ninguna justificación del Gobierno –ni siquiera la de la conveniencia de una regulación conjunta o completa– acerca de la necesidad de acudir a una norma excepcional, como es el decreto-ley, cuyo uso está estrictamente determinado por una extraordinaria y urgente necesidad, para la adopción de unas medidas que no tienen alcance general ni proyectan una eficacia *ad extra*, sino que parecen dirigirse hacia el ámbito interno de la Administración (modificaciones del Plan Estatal de Vivienda, firma de acuerdos con otras Administraciones), y para cuya puesta en práctica no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley.

Sin esa justificación, el uso de la figura del decreto-ley para dar respuesta normativa en una materia que puede ser objeto de regulación reglamentaria resulta contrario a los requisitos establecidos por el artículo 86.1 CE.

### III. CONCLUSIONES

La Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero, reproduce en lo esencial la doctrina sobre los decretos-leyes (presupuesto habilitante, límites materiales, etc.), sentada ya en aquella lejana Sentencia 29/1982, de 31 de mayo, que se ha ido repitiendo y ampliando en sentencias posteriores, hasta culminar en esta de 2020.

De las varias reflexiones que nos surgen al hilo del análisis de dicha sentencia, la primera es la constante presión que se ejerce desde el Poder Ejecutivo para ir ampliando el ámbito acotado constitucionalmente para el decreto-ley. No cabe ninguna duda de que la

voluntad del constituyente de 1978 fue restrictiva respecto del uso de esta figura normativa –excepcional porque tiene la fuerza de la ley pero no emana del órgano soberano que es representante de la voluntad popular, sino del Gobierno–, como tampoco cabe duda de su intención de asegurar el respeto a la posición de centralidad que debe corresponder al Parlamento en un Estado democrático.

Pero, por mucho rechazo que nos pueda causar la imagen de un Ejecutivo legislador a partir de una potestad propia como es la del decreto-ley, lo cierto es que, en la práctica, se ha acabado admitiendo casi con naturalidad que el Ejecutivo haga uso de esta figura normativa cuando aprecie –juicio de oportunidad, político, que no jurídico– que tiene que adoptar una medida urgente que requiere fuerza de ley, entendiéndose que casi cualquier urgencia permite acudir a esta figura de adopción rápida frente a la lentitud que supone una tramitación parlamentaria completa, con olvido, incluso, de que existe también un trámite legislativo de urgencia, cuyo plazo puede no ser mayor que el que requiere la adopción de un decreto-ley. En la pugna, pues, entre la opción rápida y eficaz y la garantista pero lenta, la balanza se inclina ante la primera.

De hecho, el decreto-ley es una facultad extraordinaria que se acerca más de lo debido –quizá más por su facilidad de uso que por su utilidad– a una práctica gubernamental ordinaria o normal, en detrimento de la potestad de legislar que, en exclusiva, corresponde al Parlamento, quien se convierte en esta práctica, *a posteriori*, en un órgano legitimador y, solo en cierta medida, corrector o limitador –ni siquiera controlador– de la actuación previa del Ejecutivo.

Por otro lado, en esta misma línea de expansión del decreto-ley, los límites materiales determinados en la Constitución se han ido flexibilizando o matizando, como lo prueba el hecho de que el Tribunal Constitucional haya admitido regulaciones por decreto-ley tanto de materias tributarias como de materias que podían haber sido normadas por reglamentos; ciertamente, con muchas limitaciones (solo cuando el decreto-ley no modifique sustancialmente el régimen impositivo, en el primer caso; por razones de regulación sistemática y con justificación expresa, en el segundo), pero tales regulaciones se han considerado constitucionales y lícitas. Es el caso de las modificaciones introducidas por este Real Decreto-ley 14/2020 en el

impuesto sobre bienes inmuebles y en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuestos que, por vez primera, han sido sometidos a juicio de constitucionalidad desde la perspectiva del decreto-ley.

Esto nos lleva a la tercera reflexión que nos merece esta sentencia, que no es otra que apreciar los constantes equilibrios que ha de hacer el Alto Tribunal para ir delimitando, cada vez con mayor claridad, el círculo jurídico del decreto-ley y para, sin rechazar de plano su uso en ámbitos en los que podría considerarse discutible –porque ello es prácticamente inviable en una sociedad que requiere en numerosas ocasiones de soluciones normativas rápidas, con vinculación general, con eficacia *ad extra* y con efectos inmediatos–, sí, al menos, corregir los excesos sin forzar el texto de nuestra carta magna.