

## LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LOS DECRETOS-LEYES NO CONVALIDADOS\*

Gabriel Doménech Pascual

Catedrático de Derecho administrativo

Universitat de València

**RESUMEN:** El reciente aumento del número de decretos-leyes no convalidados ha convertido en un problema de gran relevancia práctica y actualidad la determinación de los efectos jurídicos que estas normas pueden conservar tras ser rechazadas por el parlamento. La doctrina española se ha dividido entre quienes defienden la eficacia *ex tunc* del rechazo y quienes propugnan su eficacia *ex nunc*. En este trabajo se sostiene que ambas posiciones ofrecen una solución demasiado uniforme, que ignora la diversidad de los casos que en la realidad se plantean y cómo inciden en ellos varias normas constitucionales, en especial el principio de seguridad jurídica y el principio democrático. En el trabajo también se pone de manifiesto que las reglas previstas en los artículos 2 del Código civil y 10 de la Ley General Tributaria no son aplicables al rechazo parlamentario de los decretos-leyes. Tras explicar cómo se proyectan ciertas reglas y principios constitucionales sobre este problema, en el trabajo se proponen criterios para aplicarlos y obtener soluciones equilibradas, que se ilustran con algunos casos extraídos de la práctica reciente.

**PALABRAS CLAVE:** decretos-leyes, eficacia de las normas jurídicas, retroactividad, seguridad jurídica, principio democrático.

**ABSTRACT:** The recent increase in the number of decree-laws (decretos-leyes) that have failed to obtain parliamentary ratification has turned the determination of the legal effects of these laws after their rejection by parliament into a matter of great practical relevance. Some legal scholars have

---

\* El presente trabajo ha sido realizado al amparo de los proyectos de investigación CI-PROM/2024/16 y PID2023-152781NB-I00, financiados, respectivamente, por la Generalitat Valenciana y el Ministerio de Ciencia e Innovación (Gobierno de España). Agradezco los comentarios que Fernando Gómez Pomar, Matilde Cuenca, Sergio Nasarre, Andrés Boix, Carlos Amoedo, Alba Nogueira, Marisa Gómez-Lobato, Mariano Bacigalupo, Víctor Ferreres y dos revisores anónimos hicieron en relación con versiones anteriores del trabajo. Los errores subsistentes son de mi exclusiva responsabilidad.

defended the *ex tunc* effects of such rejection whereas others have advocated its *ex nunc* effects. This paper argues that both positions offer an excessively uniform solution that ignores the diversity of cases arising in practice and the way in which several constitutional rules and principles bear upon them, particularly those of legal certainty and democratic legitimacy. The paper also shows that the rules laid down in Article 2 of the Civil Code and Article 10 of the General Tax Law cannot be applied to the parliamentary rejection of decree-laws. After explaining how certain constitutional rules and principles bear on this problem, some criteria are proposed for their application in order to reach balanced solutions, which are illustrated with recent real cases.

**KEYWORDS:** decree-laws, legal effects, retroactivity, legal certainty.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.— 2. ALGUNOS CASOS: 2.1. Prórroga de los límites del método de estimación objetiva del IRPF; 2.2. Suspensión de procedimientos de desahucio y lanzamientos de inquilinos vulnerables; 2.3. Prórroga extraordinaria de contratos de arrendamiento.— 3. LA CUESTIÓN EN LA DOCTRINA: 3.1. La tesis de la eficacia *ex tunc*. 3.2. La tesis de la eficacia *ex nunc*; 3.3. Ambas posiciones son demasiado toscas.— 4. NORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA EFICACIA TEMPORAL DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS: 4.1. Reglas constitucionales; 4.2. Principios constitucionales; 4.2.1. La seguridad jurídica como límite de la retroactividad; 4.2.2. La retroactividad de un cambio normativo como exigencia de la seguridad jurídica; 4.2.3. El principio democrático; 4.2.4. Otros principios jurídicos; 4.2.5. Proyección sobre la derogación de los decretos-leyes.— 5. REGULACIÓN LEGAL GENERAL DE LA EFICACIA EN EL TIEMPO DE LA DEROGACIÓN DE LAS LEYES. EL ARTÍCULO 2 DEL CÓDIGO CIVIL.: 5.1. Diferencias entre el supuesto previsto en el artículo 86 de la Constitución y el contemplado en el artículo 2 del Código civil; 5.2. Entrada en vigor de los acuerdos del Congreso que derogan decretos-leyes; 5.3. Reviviscencia de las normas derogadas por los decretos-leyes no convalidados; 5.4. Irretroactividad de la derogación: 5.4.1. El concepto de retroactividad; 5.4.2. Retroactividad tácita.— 6. REGLAS LEGALES ESPECÍFICAS SOBRE LOS EFECTOS DE LA DEROGACIÓN DE LAS NORMAS EN DETERMINADAS MATERIAS.— 7. APLICACIÓN A DETERMINADOS CASOS DE LOS CRITERIOS PROPUESTOS: 7.1. Prórroga de los límites del método de estimación objetiva del IRPF; 7.2. Suspensión de procedimientos de desahucio y lanzamientos de inquilinos vulnerables; 7.3. Prórroga extraordinaria de contratos de arrendamiento.— 8. CONCLUSIONES.— 9. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución española establece en su artículo 86.1 que “en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

A continuación, en su artículo 86.2, dispone que “los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente den-

tro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario”.

Este último precepto plantea la cuestión de cuál es la eficacia jurídica en el tiempo de un decreto-ley que no resulta convalidado. El término “convalidación” —que el *Diccionario panhispánico del español jurídico* define como la “regularización de un acto o de una relación jurídica anulables” — sugiere que el decreto-ley es inválido antes de que el Congreso se pronuncie, mientras que la palabra “derogación” indica justamente lo contrario. Esto puede ser relevante respecto de lo que aquí interesa. Suele afirmarse que la anulación de las normas inválidas tiene efectos *ex tunc*, retroactivos, desde que la norma anulada se dictó. En cambio, la derogación tendría efectos *ex nunc*, meramente prospectivos, hacia el futuro: por regla general, la norma derogada no producirá ya los efectos que hubiera generado durante el periodo posterior a la promulgación de la norma derogatoria si esta no hubiera existido, pero conserva los que engendró hasta su derogación.

Hasta hace poco, esta era una cuestión sin relevancia práctica, que solo preocupaba a un reducido número de profesores de Derecho, y tampoco demasiado. Lo cual era fácilmente explicable. Durante las primeras cuatro décadas de vigencia de la Constitución, el rechazo parlamentario de un decreto-ley fue un suceso insólito. Solo 4 de los 576 dictados en este periodo corrieron dicha suerte<sup>1</sup>. Además, el contenido de tres de ellos fue restablecido, en mayor o menor medida, mediante sendos decretos-leyes dictados al poco tiempo<sup>2</sup>, lo que impidió que en la práctica se cuestionara su vigencia.

Pero las cosas han cambiado. Desde 2019, el Congreso ha rechazado 9 de los 155 decretos-leyes dictados<sup>3</sup>, lo que supone un incremento sustancial.

Las causas son principalmente dos. La primera es que, en un escenario de gran fragmentación y polarización parlamentaria, son muy pocas las materias en las que el actual Gobierno puede lograr el apoyo mayoritario del Congreso para aprobar normas con fuerza de ley<sup>4</sup>. Esto propicia que se dicten muchos decretos-leyes —

---

<sup>1</sup> Vid. los RDLs 1/1979, de 8 de enero (derogado por A. de 6 de febrero de 1979); 1/2006, de 20 de enero (derogado, como consecuencia de un error en la votación, por A. de 9 de febrero de 2006); 4/2017, de 24 de febrero (derogado por A. de 16 de marzo de 2017); y 21/2018, de 14 de diciembre (derogado por A. de 22 de enero de 2019).

<sup>2</sup> Contrástese el RDL 1/2006, de 20 de enero, con el RDL 2/2006, de 10 de febrero; el RDL 4/2017, de 24 de febrero, con el RDL 8/2017, de 12 de mayo; y el RDL 21/2018, de 14 de diciembre, con el RDL 7/2019, de 1 de marzo.

<sup>3</sup> Vid. los RDLs 27/2020, de 4 de agosto (derogado por A. de 10 de septiembre de 2020); 7/2023, de 19 de diciembre (derogado por A. de 10 de enero de 2024); 9/2024, de 23 de diciembre (derogado por A. de 22 de enero de 2025); 10/2024, de 23 de diciembre (derogado por A. de 22 de enero de 2025); 7/2025, de 24 de junio (derogado por A. de 22 de julio de 2025); 16/2025, de 23 de diciembre (derogado por A. de 27 de enero de 2026); 2/2026, de 3 de febrero (derogado por A. de 26 de febrero de 2026); 4/2026, de 10 de febrero (derogado por A. de 26 de febrero de 2026); y 8/2026, de 20 de marzo (derogado por A. de 28 de abril de 2026). El cómputo se cerró el 5 de mayo de 2026.

<sup>4</sup> Vid., por todos, NIETO-JIMÉNEZ (2023: 324-337).

pues sacar leyes adelante es considerablemente más difícil<sup>5</sup>— y que algunos sean rechazados.

La segunda, derivada de la anterior, es que el Gobierno ha recurrido con cierta frecuencia a los “decretos-leyes ómnibus”, que contienen una gran cantidad de medidas heterogéneas, que afectan a materias muy diversas y, normalmente, con poca o ninguna relación entre sí<sup>6</sup>. Dado que el Congreso solo puede convalidar o derogar el decreto-ley en su totalidad (se trata de una decisión binaria, “todo o nada”), el Gobierno suele agrupar en un mismo decreto-ley contenidos aceptables o incluso propugnados por la mayoría de los diputados —por ejemplo, la revalorización de las pensiones— con contenidos inaceptables o que muy difícilmente serían aprobados aisladamente. Con ello trata de forzar a la mayoría parlamentaria a respaldar estos últimos, lo que no siempre ocurre, en cuyo caso quedan derogadas muchas medidas que, paradójicamente, el Congreso hubiera aprobado muy probablemente si se hubieran debatido y votado de manera separada. De hecho, lo que suele ocurrir a continuación es que se dicta otro decreto-ley ómnibus que restablece los contenidos del anterior aceptables para la mayoría parlamentaria, que acaba convalidándolo.

En alguna ocasión, los contenidos de un decreto-ley rechazado han sido restablecidos, total o parcialmente, mediante varias normas de distinto rango. Eso es lo que ocurrió, por ejemplo, con el RDL 7/2025, de 24 de junio, por el que se habían adoptado medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico. Primero, sus contenidos que no requerían ser aprobados mediante norma de rango legal fueron sustancialmente recuperados por el Real Decreto 997/2025, de 6 de noviembre. Posteriormente, muchas de sus disposiciones fueron reintroducidas en esencia por el RDL 7/2026.

Normalmente, el restablecimiento tiene carácter retroactivo y produce efectos desde que pretendía producirlos la medida rechazada, en cuyo caso no se plantea el problema que aquí interesa. Por ejemplo, el RDL 9/2024, de 23 de diciembre, acordó transferir la propiedad de un palacete parisino de titularidad estatal al Partido Nacionalista Vasco, si bien estableció que el Instituto Cervantes podría seguir ocupando el inmueble hasta el 31 de diciembre de 2030 a cambio de abonar una renta de mercado desde el 1 de enero de 2025. Después de que este RDL no fuera convalidado por el Congreso, el RDL 1/2025, de 28 de enero, volvió a establecer exactamente la misma regulación, con obligación de pagar la renta igualmente desde el 1 de enero del mismo año.

---

<sup>5</sup> El abuso de la potestad de dictar decretos-leyes no es ni mucho menos un fenómeno nuevo, pero sí un problema que ha ido agravándose cada vez más en las últimas legislaturas. *Vid.*, al respecto, entre otros, NÚÑEZ LOZANO (2003); HERRÁIZ SERRANO (2011); DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ (2011); ARANA GARCÍA (2013); CARMONA CONTRERAS (2013); MARTÍN REBOLLO (2015 y 2024); ARAGÓN REYES (2016); GÓMEZ LUGO (2018); PARRA GÓMEZ (2020); SANZ GÓMEZ y SANZ GÓMEZ (2020); GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (2021); MARCO MARCO y PÉREZ-GABALDÓN (2023); LLIGADAS GONZÁLEZ (2023); y MARTÍN NÚÑEZ (2024a y 2024b).

<sup>6</sup> *Vid.* ARAGÓN REYES (2016: 101-114); GÓMEZ LUGO (2018: 848-857); y LLIGADAS GONZÁLEZ (2023).

El problema se presenta cuando el restablecimiento de la medida inicialmente rechazada no tiene carácter retroactivo y, sobre todo, cuando no hay restablecimiento.

En el presente trabajo se exponen y critican las dos grandes posiciones que la doctrina española ha sostenido en relación con este problema, se identifican las reglas y los principios constitucionales relevantes para resolverlo, se explica cómo se proyectan estos principios en función de las circunstancias concurrentes, se pone de manifiesto que las reglas previstas en el artículo 2 del Código civil y en otros preceptos análogos no resultan aquí aplicables, y se proponen criterios que permiten llegar a soluciones equilibradas y constitucionalmente fundadas, todo lo cual se ilustra con ejemplos extraídos de la práctica reciente.

Este trabajo se centra en los decretos-leyes dictados por el Gobierno de España, lo que no quita que lo que aquí se dice seguramente pueda valer, *mutatis mutandis*, también para los dictados por los gobiernos autonómicos.

## 2. ALGUNOS CASOS<sup>7</sup>

### 2.1. Prórroga de los límites del método de estimación objetiva del IRPF

A finales de 2015, el legislador aumentó considerablemente para los dos ejercicios siguientes los límites cuantitativos que determinaban el ámbito de aplicación del método de estimación objetiva en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)<sup>8</sup>. Posteriormente, prorrogó este aumento anualmente hasta en siete ocasiones, ora mediante decreto-ley, ora mediante ley de presupuestos generales del Estado<sup>9</sup>. Con el aumento (y sus prórrogas) se trataba de que los pequeños autónomos pudieran aplicar dicho método para el cálculo del rendimiento neto de su actividad económica, lo que aliviaba de manera muy notable sus obligaciones formales y de facturación. Sin esta medida, se tendrían que haber aplicado unos límites mucho más bajos, por lo que un gran número de autónomos hubiera quedado excluido de ese régimen. Esta medida no era políticamente controvertida. De hecho, fue adoptada por Gobiernos de distinto color.

El RDL 9/2024, de 23 de diciembre, era una típica norma ómnibus. Entre sus ciento cuarenta páginas se incluyó un precepto que prorrogaba hasta el periodo impositivo de 2025 los referidos umbrales.

Sin embargo, este RDL fue derogado por el Congreso en virtud de su Acuerdo de 22 de enero de 2025, lo que generó la duda de si los autónomos afectados podían

<sup>7</sup> Véanse otros casos en GÓMEZ-LOBATO LANZAROTE (2026).

<sup>8</sup> Art. 61 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre

<sup>9</sup> Art. 2 del Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre; art. 1.2 del Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre; art. 2 del Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre; art. 63 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre; art. 60 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre; art. 61.2 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre; y art. 15 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre.

seguir acogiéndose al referido método en lo que restaba de 2025. El 21 de marzo de 2025, la Agencia Estatal Tributaria publicó una Nota en la que se informaba del criterio de la Dirección General de Tributos (DGT) al respecto<sup>10</sup>:

“Los contribuyentes han iniciado el periodo impositivo con la certeza de poder determinar su rendimiento con arreglo al método de estimación objetiva en 2025. Sin embargo, a raíz de la no convalidación del Real Decreto-ley, pueden verse a partir del 23 de enero de 2025, y ante una circunstancia sobrevenida, excluidos automáticamente del método de estimación objetiva pasando a tener que determinar su rendimiento en estimación directa.

Al respecto, dado que el artículo 34.1 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo [por el que se aprueba el Reglamento del IRPF], establece que ‘la exclusión [del método de estimación objetiva] producirá efectos desde el inicio del año inmediato posterior a aquel en que se produzca [la] circunstancia’ [determinante de la exclusión], en aras del principio de seguridad jurídica, y dado que la causa de exclusión se ha producido de forma sobrevenida como consecuencia de la derogación del [RDL 9/2024] el 22 de enero de 2025, podemos entender que los efectos de la exclusión se producirán para el periodo impositivo 2026, pudiendo seguir tales contribuyentes determinando su rendimiento neto en 2025 conforme al método de estimación objetiva”.

Nótese que la DGT consideraba que la derogación del RDL 9/2024 constituía una circunstancia sobrevenida determinante de la exclusión de ciertas personas del régimen de estimación objetiva durante un periodo impositivo ya iniciado. Es decir, estimaba que la derogación se proyectó sobre situaciones jurídicas ya iniciadas, si bien todavía no agotadas. Sin embargo, por razones de seguridad jurídica y porque así lo establece la norma del ordenamiento jurídico tributario que regula estas circunstancias sobrevenidas, la DGT entendía que la exclusión no debía producir efectos hasta el inicio del año 2026.

El problema quedó resuelto cuando el RDL 16/2025, de 23 de diciembre (otra disposición omnibus), extendió los referidos límites hasta el ejercicio 2026, con lo cual los establecía retroactivamente también para el 2025. Pero esto fue un espejismo, pues dicho RDL también fue rechazado por el Congreso, el 27 de enero de 2026, con lo que volvió a plantearse el mismo problema, si bien esta vez respecto del ejercicio 2026.

Seguidamente, el Gobierno reiteró esta regulación mediante un nuevo omnibus, el RDL 2/2026, de 3 de febrero, pero el Congreso volvió a negarle su convalidación<sup>11</sup>. De lo manifestado por los diputados en los debates parlamentarios y medios de comunicación, se desprende claramente que el motivo del rechazo fue el mismo que en el caso anterior. El Gobierno había incluido en ambos decretos-leyes una medida que la mayoría parlamentaria no estaba dispuesta a aceptar: la suspensión durante un año más de los procedimientos de desahucio y lanzamiento de inquilinos en situación de vulnerabilidad económica.

El 1 de abril de 2026, la Agencia Estatal Tributaria volvió a publicar una nota informativa de contenido similar a la de un año antes, en la que podía leerse:

<sup>10</sup> Nota sobre los efectos, en el ámbito del IRPF, del Real Decreto-ley 9/2024.

<sup>11</sup> Acuerdo de 27 de enero de 2026.

“Respecto al ejercicio 2026 se mantienen los límites para la aplicación del método de estimación objetiva vigentes en los ejercicios 2016 a 2024 (disposición transitoria trigésima segunda de la LIRPF, modificada por el artículo 14. Cuatro del Real Decreto-Ley 16/2025)”<sup>12</sup>.

## 2.2. Suspensión de procedimientos de desahucio y lanzamientos de inquilinos vulnerables

Según acabamos de ver, el RDL 16/2025, de 23 de diciembre, estableció, entre otras muchas medidas, la suspensión, hasta el 31 de diciembre de 2026, de los procedimientos de desahucio y lanzamientos de inquilinos en situación de vulnerabilidad económica.

Después de que este RDL fuera derogado por Acuerdo del Congreso de 27 de enero de 2026, el RDL 2/2026, de 3 de febrero, estableció de nuevo la misma medida, que a continuación fue rechazada otra vez por el Congreso mediante Acuerdo de 26 de febrero de 2026.

Curiosamente, algunos tribunales acordaron tales lanzamientos durante el breve periodo de tiempo en que el RDL 16/2025 ya había sido derogado y el RDL 2/2026 todavía no había entrado en vigor, pues estimaron que la suspensión prevista por el RDL 16/2025 dejó de producir efectos desde el mismo momento de su derogación<sup>13</sup>.

En el mismo sentido, alguna sentencia ha declarado incidentalmente que “la Resolución del Congreso de los Diputados de 26 de febrero de 2026 ha derogado el Real Decreto-ley 2/2026 y la posibilidad de prórroga de la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2026”<sup>14</sup>.

## 2.3. Prórroga extraordinaria de contratos de arrendamiento

Con el objeto de hacer frente a las consecuencias de la “crisis en Oriente Medio”, el Gobierno aprobó, el mismo día, dos decretos-leyes: uno ómnibus de ciento cuarenta y tres páginas (RDL 7/2026) y otro breve de solo cuatro (RDL 8/2026). La explicación de por qué no se aprobó solo un decreto-ley con los contenidos de ambos es bien sencilla. En el breve se contenían dos medidas que probablemente no iban a contar con el ulterior respaldo de la mayoría del Congreso. El Gobierno decidió por ello no incluirlas en la norma ómnibus con el fin de no poner en peligro su convalidación.

El RDL 8/2026 dispuso en su artículo 1 que los contratos de arrendamiento de vivienda habitual vigentes en la fecha de su entrada en vigor y que debían finalizar

---

<sup>12</sup> Nota sobre los efectos, en el ámbito tributario, del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, y del Real Decreto-ley 2/2026, de 3 de febrero.

<sup>13</sup> Vid. la SAP de Murcia de 2 de febrero de 2026 (ECLI:ES:APMU:2026:261) y la SAP de Barcelona de 3 de febrero de 2026 (ECLI:ES:APB:2026:94).

<sup>14</sup> SAP Tarragona de 19 de marzo de 2026 (ECLI:ES:APT:2026:294).

antes del 31 de diciembre de 2027 se prorrogarían por plazos anuales y hasta un máximo de dos años si así lo solicitara el arrendatario. Durante esta prórroga se mantendrían los términos y condiciones de los contratos. En su artículo 2, contemplaba una limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta arrendaticia.

Esta “prórroga extraordinaria” ha desencadenado una viva polémica acerca de los efectos que podía producir en el tiempo si, como todo indicaba, el Congreso rechazaba su convalidación, lo que finalmente ocurrió el 28 de abril de 2026<sup>15</sup>. El profesor Julio González García (2026) ha estimado que, si un inquilino hubiera solicitado la referida prórroga antes de que el RDL 8/2026 resultara derogado, el derecho a disfrutar de ella sería “un derecho patrimonial que se [incorporaría al] contrato” y, por lo tanto, quedaría “blindado” frente a la derogación parlamentaria.

### 3. LA CUESTIÓN EN LA DOCTRINA

#### 3.1. La tesis de la eficacia *ex tunc*

No pocos autores han estimado que la no convalidación de un decreto-ley por el Congreso debe producir efectos jurídicos *ex tunc*: como si el decreto-ley nunca hubiera existido<sup>16</sup>. Para ello han aducido las siguientes razones:

(i) El rechazo del parlamento, que es el titular primario de la potestad legislativa, “supone una declaración expresa [...] de que tal norma no debió ser dictada nunca por el Gobierno”<sup>17</sup>. “Si el Congreso se ha pronunciado en contra, está claro que el decreto-ley nunca debió existir”<sup>18</sup>.

(ii) La convalidación parlamentaria de los decretos-leyes opera como una especie de “condición resolutoria”<sup>19</sup>, de “condición constitucional a la que se subordina la eficacia definitiva de las disposiciones jurídicas contenidas en el decreto-ley. Por lo tanto, a la no ratificación deben atribuirse los efectos retroactivos típicos del incumplimiento de la condición: la desaparición de los efectos producidos desde que se emitió el decreto ley”. Y aquí, “ante la falta de soluciones del ordenamiento constitucional [hay que entender aplicable] la regla general de Derecho común”<sup>20</sup>.

(iii) La solución contraria implicaría que el decreto-ley quedaría “exento del control parlamentario” durante el periodo que va desde su entrada en vigor hasta su

<sup>15</sup> Acuerdo de 28 de abril de 2026.

<sup>16</sup> Vid. SALAS HERNÁNDEZ (1979); MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO (1984); CARRILLO (1987); PÉREZ ROYO (1988); MORILLO-VELARDE (1989); DE LA IGLESIA CHAMARRO (1998); DíEZ-PICAZO (1990: 255); DONAIRE VILLA (2012); SORIANO GARCÍA (2025); MANSO BLANCO (2026); y RIVERO ORTEGA (2026).

<sup>17</sup> PÉREZ ROYO (1988: 133).

<sup>18</sup> CARRILLO (1987: 78).

<sup>19</sup> SALAS HERNÁNDEZ (1979: 116) y MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO (1984: 107). En cambio, DíEZ-PICAZO (1990: 254) considera que la convalidación parlamentaria constituye una “condición suspensiva” para que el decreto-ley adquiera “validez y vigencia definitiva”.

<sup>20</sup> DE LA IGLESIA CHAMARRO (1998: 54).

derogación<sup>21</sup>. La eficacia *ex tunc* es necesaria para compensar la amplia habilitación que se otorga al Gobierno para legislar mediante decreto-ley<sup>22</sup>. Lo acorde con las exigencias mínimas de nuestro sistema parlamentario es que el Congreso pueda eliminar “*todos los efectos del decreto-ley desde el mismo momento de su publicación*”<sup>23</sup>.

(iv) El carácter provisional del decreto-ley implica que su derogación “[debe tener alcance retroactivo o valor *ex tunc*”, pues, de lo contrario, los efectos que hubieran producido desde su aprobación hasta su derogación “serían definitivos y no provisionales”<sup>24</sup>.

(v) La provisionalidad, además, “produce una imposibilidad de generación de situaciones de firmeza. El decreto-ley nace con el riesgo de no convalidación, riesgo, por otro lado, perfectamente actualizable”<sup>25</sup>.

Aquí conviene hacer las siguientes observaciones:

(i) La afirmación de que el rechazo parlamentario del decreto-ley indica que este nunca debió existir es apodíctica y circular, al dar por sentado precisamente lo que hay que demostrar. Que el Congreso haya rechazado un decreto-ley no implica lógicamente que haya querido negarle cualquier efecto jurídico. Es más, ni siquiera significa que quisiera derogar todas sus disposiciones. La experiencia reciente relativa a los decretos-leyes ómnibus pone de manifiesto que, en no pocas ocasiones, el mismo Congreso que rechaza un decreto-ley aprobaría muchos de sus contenidos, si no vinieran acompañados de ciertas medidas. El problema es que el artículo 151 del Reglamento del Congreso (RC) no le permite a este precisar qué disposiciones y qué efectos del decreto-ley deben ser convalidados y cuáles no.

(ii) La teoría de que la convalidación parlamentaria de los decretos-leyes opera como una especie de “condición constitucional a la que subordina la eficacia definitiva de las disposiciones jurídicas contenidas en el decreto-ley”, de manera que si el decreto-ley no se convalida no produce efecto alguno, resulta insatisfactoria.

En primer lugar, si se tratara de una condición suspensiva, el decreto-ley no comenzaría a producir efectos hasta su convalidación por el Congreso, lo que no parece que quisiera el constituyente. Según advirtió tempranamente el Tribunal Constitucional:

“Aprobado por el Gobierno un Decreto-ley y publicado en el Boletín Oficial del Estado, empieza a surtir efectos en el ordenamiento jurídico en el que provisionalmente se inserta como una norma dotada con fuerza y valor de ley”<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> SALAS HERNÁNDEZ (1979: 114). En sentido similar, MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO (1984: 106 y 107) y CARRILLO (1987: 78).

<sup>22</sup> DE LA IGLESIA CHAMARRO (1998: 55).

<sup>23</sup> MORILLO-VELARDE (1989: 859). La cursiva es del original.

<sup>24</sup> DONAIRE VILLA (2012: 161). En sentido similar, MORILLO-VELARDE (1989: 859). También MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO (1984: 107) consideran que la provisionalidad de los decretos-leyes da apoyo a la solución *ex tunc*.

<sup>25</sup> MORILLO-VELARDE (1989: 860).

<sup>26</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 2).

En segundo lugar, aun cuando se tratara de una “condición resolutoria”, el restablecimiento absoluto de las cosas a su estado anterior no es siempre la regla prescrita por el “Derecho común” para todos los casos (art. 1123 CC).

En tercer lugar, la afirmación de que el constituyente quiso subordinar la eficacia definitiva de los decretos-leyes a su convalidación parlamentaria no significa que quisiera configurar esta convalidación como una “condición” a la que resultan aplicables las reglas previstas por el Código civil para las obligaciones condicionales. Nada permite pensar que esa fue la voluntad del constituyente.

(iii) Ciertamente, no parece muy coherente con el principio democrático ni con la configuración constitucional de los decretos-leyes como normas excepcionales y provisionales, sujetas al inmediato control parlamentario, que el órgano que ejerce ese control no tenga la posibilidad de deshacer retroactivamente las situaciones jurídicas que el Gobierno, un órgano cuya legitimidad democrática es menor, ha creado con carácter extraordinario mediante tales normas.

Santolaya Machetti (1988: 216) trata de rebatir este argumento señalando que el parlamento siempre tiene abierta la posibilidad de dictar ulteriormente leyes retroactivas que eliminen los efectos producidos por el decreto-ley.

Sin embargo, en la práctica, esa posibilidad topa con notables obstáculos. En primer lugar, aprobar esas leyes puede llevar mucho tiempo, máxime cuando se está legislando en contra del Gobierno, que dispone habitualmente de muchos y potentes instrumentos (por ejemplo, el control de la Mesa del Congreso) para torpedear, abortar o cuando menos retrasar durante años las iniciativas legislativas de la oposición<sup>27</sup>, aun cuando estas cuenten puntualmente con el respaldo de la mayoría parlamentaria. En segundo lugar, el principio de seguridad jurídica puede impedir la aprobación de una ley con semejante alcance retroactivo, en atención al tiempo transcurrido desde que nacieron y se consolidaron ciertas situaciones al amparo del decreto-ley. Mediante este instrumento normativo, el Gobierno puede adoptar medidas contrarias a la voluntad de la mayoría parlamentaria y cuyas consecuencias se conviertan *de facto* o incluso *de iure* en irreversibles, si al parlamento le resulta imposible o demasiado difícil deshacerlas.

Es más, incluso los decretos-leyes que incurren en vicios de inconstitucionalidad pueden haber creado situaciones de hecho que, después de un tiempo, merezcan ser conservadas, en aras de la seguridad jurídica o de otros intereses constitucionalmente protegidos<sup>28</sup>. Por eso es tan importante que el Congreso pueda rechazar prontamente estos decretos-leyes y sus efectos —eventualmente contrarios a la Constitución— con el objeto de que no se hagan irreversibles.

---

<sup>27</sup> *Vid.*, por ejemplo, el caso enjuiciado por la STC 32/2026, de 14 de abril, en el que la Mesa del Congreso prorrogó setenta y una veces el plazo para la presentación de enmiendas al articulado de un proyecto legislativo.

<sup>28</sup> *Vid.*, por ejemplo, las SSTC 37/2022, de 10 de marzo (FJ 8), y 118/2022, de 29 de septiembre, a las que más adelante nos referiremos.

(iv) El carácter “provisional” que el artículo 86.1 CE atribuye a los decretos-leyes puede interpretarse, desde luego, en el sentido de que todos sus efectos jurídicos, hasta el momento de su convalidación o derogación, son también provisionales y no definitivos, de modo que deben ser eliminados retroactivamente si el decreto-ley resulta finalmente derogado. Sin embargo, también cabe interpretar que el decreto-ley es provisional únicamente en el sentido de que solo puede seguir produciendo efectos jurídicos más allá de los treinta días posteriores a su publicación si resulta convalidado por el Congreso. Esta última interpretación no es descabellada.

En cualquier caso, lo más acorde con el carácter provisional de los decretos-leyes es, seguramente, que también todos sus efectos sean provisionales.

(v) Es difícil que una norma notoriamente provisional pueda generar, durante un mes de vigencia, situaciones que merezcan consolidarse, pero no hay que descartar esta posibilidad.

### 3.2. La tesis de la eficacia *ex nunc*

Otro sector de la doctrina estima que la no convalidación de los decretos-leyes tiene efectos jurídicos *ex nunc*, no retroactivos<sup>29</sup>. Siempre que se cumplan los requisitos habilitantes para dictarlos previstos en el artículo 86.1 CE, los decretos-leyes son válidos y plenamente eficaces antes de que el Congreso los derogue y, por lo tanto, los efectos producidos antes del rechazo parlamentario han de mantenerse después de que este tenga lugar. La derogación no impide que subsistan “los efectos de las situaciones jurídicas constituidas a su amparo durante su vigencia”<sup>30</sup>. “No quedan afectados por [la derogación] los actos aplicativos producidos durante la vigencia” del decreto-ley<sup>31</sup>. Se aducen para ello los siguientes argumentos.

(i) “Al haber optado el constituyente por utilizar la expresión ‘derogar’, obliga a interpretar que el acuerdo parlamentario produce efectos *ex nunc*”, es decir, “no produce sus efectos retroactivamente”<sup>32</sup>. Dicha expresión “indica la pervivencia de todos los efectos de la norma hasta ese momento”<sup>33</sup>.

(ii) “Si el propósito del constituyente hubiera sido la eficacia *ex tunc*, así lo habría recogido (como sucede en el caso italiano)”<sup>34</sup>. Ciertamente, la Constitución italiana establece explícitamente que los decretos-leyes “perderán todo efecto desde el principio de no ser convertidos en ley en el plazo de sesenta días a partir de su

---

<sup>29</sup> *Vid.*, entre otros, SANTOLAYA MACHETTI (1988: 212); CARMONA CONTRERAS (1997: 239-252); TUR AUSINA (2002: 129-135); SEVILLA MERINO (2008: 391); SANTAMARÍA PASTOR (2009); LAVILLA RUBIRA (2020: 678); LÓPEZ PICÓ (2023: 95); y GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2024).

<sup>30</sup> LAVILLA RUBIRA (2020: 678).

<sup>31</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2024: 3º.III.IV.3.B).

<sup>32</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA (1985: 155).

<sup>33</sup> SANTOLAYA MACHETTI (1988: 212).

<sup>34</sup> SANTOLAYA MACHETTI (1988: 212).

publicación”, si bien también dispone que el parlamento podrá “regular por ley las relaciones jurídicas surgidas como consecuencia de los decretos que no hubieran sido convertidos en ley”<sup>35</sup>.

(iii) “La decadencia *ex tunc* de los Decretos-leyes [crearía] una serie de problemas prácticos de muy difícil solución con respecto a todas las situaciones jurídicas consolidadas durante su periodo de ‘aparente vigencia’”<sup>36</sup>.

A este respecto debe señalarse lo siguiente:

(i) La Constitución española no es precisamente un dechado de rigor y consistencia. No lo es, desde luego, en el uso de la terminología jurídica. El texto constitucional utiliza a veces expresiones en un sentido que no se corresponde con el significado técnico que estas tienen en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia. Por ejemplo, el artículo 81 CE establece que “la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”. Parece claro que aquí hay que interpretar la palabra “proyecto” en un sentido lato, que comprende no solo los proyectos de ley, sino también las proposiciones de ley. Otro ejemplo: el artículo 86.1 CE dispone que los decretos-leyes no podrán afectar a determinadas materias. Este precepto emplea la palabra “afectar” en un sentido que no se ajusta al significado que a este término se le da normalmente tanto en el lenguaje común como en el jurídico. Según el Tribunal Constitucional, “afectar a” significa aquí regular los aspectos estructurales, esenciales y generales de la correspondiente materia<sup>37</sup>. Así, por ejemplo, un decreto-ley por el que se expropian ciertos bienes no afecta al derecho de propiedad<sup>38</sup>, lo cual resulta tremendamente chocante.

Por ello hay que tomar *cum grano salis* la expresión “derogación” del artículo 86.2 CE, del mismo modo que la gran mayoría de los intérpretes se ha tomado el término “convalidación” contenido en este precepto. Resulta apresurado deducir de aquella expresión que la Constitución establece que el rechazo de un decreto-ley tiene los mismos efectos que la derogación de cualquier otra norma jurídica y, en particular, que ese rechazo no elimina los efectos jurídicos que el decreto-ley pretendía producir hacia el futuro en conexión con situaciones preexistentes.

Además, es inexacto afirmar que la derogación de las normas jurídicas produce efectos *ex nunc* y, por lo tanto, carece de retroactividad. Hay muchísimas leyes que tienen, en mayor o menor medida, efectos retroactivos. El artículo 2.3 del CC establece, ciertamente, una suerte de “presunción de irretroactividad”<sup>39</sup>: hay que interpretar que las leyes no tienen efecto retroactivo, salvo que en ellas se disponga lo contrario. Pero el legislador puede disponer lo contrario, y con frecuencia lo hace.

<sup>35</sup> Art. 77.III de la *Constitución italiana*.

<sup>36</sup> SANTOLAYA MACHETTI (1988: 213).

<sup>37</sup> *Vid.*, entre otras muchas, las SSTC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 8); 60/1986, de 20 de mayo (FJ 4); y 23/1993, de 21 de enero (FJ 2).

<sup>38</sup> STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 8).

<sup>39</sup> DÍEZ-PICAZO (1990: 204).

Es más, algunas leyes deben aplicarse retroactivamente, aunque el legislador haya guardado silencio al respecto o incluso haya prescrito lo contrario. Es el caso de las sancionadoras favorables.

(ii) El hecho de que la Constitución española no haya copiado explícitamente la solución prevista por el artículo 77.III de su homóloga italiana no implica lógicamente que haya querido rechazar esta solución, ni tampoco que haya establecido implícitamente la solución contraria. Lo único cierto es que la Constitución no se ha pronunciado expresamente sobre esta cuestión, que ha dejado muy abierta. Por otro lado, uno podría sentir también la tentación de argumentar que, si el constituyente italiano establece de manera expresa semejante solución, seguramente es porque, a su juicio, esta resulta la más razonable.

(iii) Ciertamente, la eficacia *ex tunc* de los decretos-leyes puede dar lugar a resultados prácticos muy cuestionables, pero lo mismo puede decirse de su eficacia *ex nunc*<sup>40</sup>.

### 3.3. Ambas posiciones son demasiado toscas

En mi opinión, las dos posiciones expuestas adolecen del mismo defecto. Ambas proponen una solución uniforme para todos los casos, sin tener en cuenta que las circunstancias concurrentes pueden ser muy distintas y merecer soluciones jurídicas muy diferentes. Ambas ignoran la incidencia que en este problema pueden tener ciertas reglas y principios constitucionales que ordenan la eficacia en el tiempo de los cambios normativos. Ambas ignoran, también, que el legislador no resuelve siempre de la misma manera el problema de cuáles son los efectos de las normas derogadas que deben conservarse y cuáles no. Lo iremos viendo a lo largo del trabajo.

Repárese por ahora en que ni la anulación de una norma jurídica produce siempre efectos *ex tunc* (absolutamente retroactivos, como si la norma nunca hubiera existido), ni su derogación tiene siempre solo efectos *ex nunc* (únicamente hacia el futuro, en modo alguno retroactivos).

Se dice habitualmente que la anulación de una norma contraria a Derecho tiene efectos *ex tunc*, pero lo cierto es que, en aras de la seguridad jurídica, casi siempre se conservan muchas situaciones y actos jurídicos nacidos de la aplicación de la norma anulada<sup>41</sup>. Es más, en ocasiones, la norma se mantiene en vigor y sigue desplegando efectos jurídicos hacia el futuro incluso después de haber sido anulada. El Tribunal Constitucional ha dispuesto en varias ocasiones que una ley declarada inconstitucional debía seguir siendo provisionalmente aplicable durante un tiempo, a fin de

<sup>40</sup> Así lo advierte ASTARLOA HUARTE-MENDICOA (1985: 155).

<sup>41</sup> *Vid.*, por ejemplo, el art. 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el art. 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En la doctrina, DOMÉNECH PASCUAL (2002); LETELIER WARTENBERG (2011); ARZOZ SANTISTEBAN (2023); AHUMADA RUIZ (2023); y RUIZ ALMENDRAL (2023).

evitar un vacío normativo que dejara desprotegidos intereses constitucionalmente relevantes y propiciara su lesión<sup>42</sup>. Y lo propio ha hecho el Tribunal Supremo con algún reglamento<sup>43</sup>.

Por otro lado, la derogación tampoco suele carecer de efectos retroactivos. Es muy frecuente que las leyes incidan, con mayor o menor intensidad, sobre las situaciones preexistentes para asociar a ellas nuevas consecuencias jurídicas. La diversidad de las soluciones transitorias que se establecen en este punto es enorme.

Además, el concepto de eficacia *ex nunc* resulta extremadamente vago y equívoco. ¿Qué significa exactamente que los efectos jurídicos del decreto-ley quedan derogados “desde ahora”? ¿Significa que la derogación impide que se produzcan los efectos que el decreto-ley pretendía tener en el futuro, aunque guarden una conexión con situaciones preexistentes? ¿O significa que el decreto-ley debe seguir siendo aplicado, incluso hacia el futuro, respecto de todas las situaciones que nacieron o que existían mientras el decreto-ley estaba en vigor? Piénsese en el caos interpretativo y aplicativo que se originaría en la práctica si todas las disposiciones transitorias de las leyes se sustituyeran por una sola disposición en la que se estableciera que “quedan derogadas con efectos *ex nunc* cuantas normas se opongan a lo dispuesto en la presente ley”.

Si algo sugiere el hecho de que la Constitución española, a diferencia de la italiana, no se haya pronunciado sobre cuáles son los efectos temporales de la derogación de un decreto-ley es que aquí no existe una única respuesta válida para cualquier caso.

#### 4. NORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA EFICACIA TEMPORAL DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS

A falta de un precepto constitucional o legal que regule específicamente la eficacia jurídica temporal de la no convalidación de los decretos-leyes, hay que aplicar, para colmar esta laguna<sup>44</sup>, las normas que regulan con carácter más o menos general los efectos temporales de los cambios normativos. Y aquí debe tenerse en cuenta, en primer lugar, lo establecido en la Constitución, en cuanto que esta es la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, que prevalece sobre lo dispuesto en otras, y conforme a la cual estas deben ser interpretadas. A este respecto conviene distinguir.

Por un lado, varias *reglas constitucionales* se refieren específicamente a la eficacia temporal de ciertos cambios normativos, estableciendo soluciones relativamente precisas que, sin duda, son aplicables a la derogación de los decretos-leyes y que apenas dejan margen de maniobra al legislador ordinario para regular la materia.

---

<sup>42</sup> *Vid.*, entre otras, las SSTC 195/1998, de 1 de octubre; 208/1999, de 11 de noviembre, y 13/2015, de 5 de febrero.

<sup>43</sup> SSTs de 22 y 23 de abril de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:1489 y ECLI:ES:TS:2014:1684).

<sup>44</sup> Según MORILLO-VELARDE (1989: 861), “existe aquí una importante laguna en nuestro ordenamiento constitucional”. Según TUR AUSINA (2002: 134), “resulta evidente que existe una laguna normativa en este tema que exige la necesaria previsión del legislador”.

Por otro lado, algunos *principios constitucionales* resultan también aplicables para resolver este problema, pero de una manera distinta. Algunos efectos de los cambios normativos y, en particular, de la derogación de los decretos-leyes pueden tener un impacto positivo o negativo sobre determinados principios jurídicos, hasta el punto de suponer su violación. Estos principios limitan, pues, el poder del legislador de configurar los efectos temporales de las normas jurídicas, pero también le dejan un amplio margen de discrecionalidad para ello. Además, estos principios deben guiar la interpretación de las leyes que regulan la materia, y ser directamente aplicados para colmar las lagunas legales existentes.

#### 4.1. Reglas constitucionales

La Constitución contiene tres preceptos que regulan específicamente la eficacia en el tiempo de determinados cambios normativos y que, sin duda, resultan aplicables e imponen soluciones más o menos claras respecto de la derogación por el Congreso de los decretos-leyes.

La primera es la prohibición de retroactividad de las normas sancionadoras desfavorables (arts. 9.3 y 25.1 CE). En virtud de esta prohibición, es claro que la derogación de un decreto-ley que destipifica *ex novo* una conducta como infracción o que reduce la sanción por su comisión no puede tener eficacia retroactiva. Repárese en que esa derogación constituye una norma sancionadora desfavorable: la conducta en cuestión vuelve a constituir una infracción o la sanción correspondiente vuelve a ser más grave.

En segundo lugar, el mandato de retroactividad de las normas sancionadoras favorables<sup>45</sup> impone la aplicación retroactiva de la derogación de los decretos-leyes que tipifican *ex novo* la realización de una conducta como infracción administrativa o que incrementan la sanción correspondiente, pues esa derogación tiene un contenido normativo sancionador favorable.

La tercera norma constitucional es la prohibición de “retroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales” (art. 9.3 CE). Imaginemos que un decreto-ley creara o ampliara derechos individuales. La derogación de este decreto-ley, en cuanto que implica una restricción para estos derechos, no podría tener carácter retroactivo.

Sin embargo, parece difícil que esta última prohibición resulte aplicable a la derogación de decretos-leyes, a la vista de la restrictiva interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de ella.

El Tribunal, en primer lugar, ha interpretado en un sentido muy estrecho el concepto de retroactividad a los efectos del artículo 9.3 CE. A su juicio

---

<sup>45</sup> Según la jurisprudencia constitucional, este principio se desprende *a contrario sensu* de la prohibición de retroactividad de las normas sancionadoras desfavorables (por ejemplo, STC 6/2010, de 7 de mayo). En sentido similar, *vid.*, entre otras, la STEDH de 17 de septiembre de 2009 (Scoppola c. Italia, 10249/03, § 106).

“Lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir”<sup>46</sup>.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha considerado que la expresión “derechos”, en el sentido del artículo 9.3 CE, no incluye las “meras expectativas legítimas”, ni los “derechos eventuales, condicionados o futuros”, sino únicamente los “derechos adquiridos”, es decir, aquellos que ya han sido “adquiridos y consolidados” antes del cambio normativo<sup>47</sup>.

En tercer lugar, el Tribunal ha interpretado que la expresión “derechos individuales” abarca solo los derechos fundamentales en sentido estricto consagrados en los artículos 15 a 29 CE, pero no los previstos en los artículos 30 a 52 CE<sup>48</sup>.

Esta tercera precisión es clave respecto del tema que nos ocupa. Toda vez que el desarrollo de los derechos fundamentales contemplados en los artículos 15 a 29 CE está reservado a ley orgánica (art. 81.1 CE), no cabe dictar en esta materia decretos-leyes, por lo que difícilmente la derogación de un decreto-ley podrá implicar la restricción de uno de esos derechos.

## 4.2. Principios constitucionales

### 4.2.1. *La seguridad jurídica como límite de la retroactividad*

Como el Tribunal Constitucional ha declarado en una larga serie de sentencias que se inicia con la 126/1987, la retroactividad de una norma jurídica puede vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), aunque no se trate de una norma sancionadora desfavorable ni restrictiva de derechos individuales.

En esta Sentencia declaró que, para determinar si los efectos retroactivos de una norma jurídica son o no compatibles con ese principio, debe llevarse a cabo un juicio de ponderación, en el que hay que tener en cuenta varios factores, en particular, el “grado de retroactividad” de la norma considerada.

El Tribunal Constitucional español acogió aquí expresamente la distinción realizada por su homólogo alemán entre retroactividad “auténtica” e “impropia”. En el primer caso, cuando una norma se aplica a situaciones de hecho que ya han concluido antes de su promulgación (retroactividad auténtica), la seguridad jurídica prevalece *prima facie*, salvo que razones cualificadas de interés público justifiquen esa fuerza retroactiva. En el segundo caso, cuando una norma produce efectos jurídicos respecto de situaciones aún no concluidas (retroactividad impropia), la protección de

<sup>46</sup> STC 42/1986, de 10 de abril (FJ 3). *Vid.*, también, la STC 65/1987, de 21 de mayo (FJ 19).

<sup>47</sup> Por ejemplo, STC 99/1987, de 24 de mayo.

<sup>48</sup> STC 42/1986, de 10 de abril.

la seguridad jurídica debe ponderarse con el interés público que da soporte al cambio normativo, sin que ninguno de ellos prevalezca *prima facie* sobre el otro.

En sentencias posteriores, ha refinado esta doctrina y, en particular, los factores que hay que tener en cuenta para hacer el juicio de ponderación entre la seguridad jurídica y los intereses públicos a los que eventualmente sirve la retroactividad. Uno de los factores más relevantes a este respecto es la previsibilidad del cambio normativo. La confianza en que la situación existente no sea alterada retroactivamente merece protección si, y solo si, el cambio normativo no era previsible, es decir, si no podía haber sido previsto por un sujeto (inversor, comerciante, empresario, contribuyente, etc.) prudente y diligente<sup>49</sup>.

Para determinar si el cambio normativo en cuestión es o no previsible, hay que considerar, en primer lugar, la naturaleza del sector en el que aquel tiene lugar. El cambio será tanto más previsible: (i) cuanto más intensamente venga siendo regulado el sector considerado; (ii) cuanto más frecuentemente cambien sus circunstancias, lo que a su vez hace más necesarios y frecuentes los cambios normativos<sup>50</sup>; y (iii) cuanto más se aparte del *statu quo* el contenido de la nueva norma<sup>51</sup>.

Otro factor relevante es el coste que la retroactividad tiene para las personas que confiaron en el mantenimiento de la normativa anterior<sup>52</sup>. Este coste dependerá principalmente de la magnitud de las inversiones (entendidas en un sentido amplio) que los afectados hicieron confiando en la aplicación de dicha normativa y que se frustrarían si el cambio normativo tuviera efecto retroactivo.

Por último, el Tribunal Constitucional también considera en qué medida determinados intereses públicos o principios jurídicos exigen la aplicación retroactiva de la norma controvertida o, dicho de otro modo, la magnitud de los costes sociales que la irretroactividad del cambio normativo implica. Así, por ejemplo, en la STC 270/2015, de 17 de diciembre, que avaló un recorte sustancial de un generoso régimen de ayudas a la inversión en energías renovables, el Tribunal tuvo muy en cuenta que dicho recorte era necesario para satisfacer “perentorios y superiores intereses públicos”.

---

<sup>49</sup> *Vid.*, por ejemplo, la STC 270/2015, de 17 de diciembre.

<sup>50</sup> STC 270/2015, de 17 de diciembre.

<sup>51</sup> *Vid.*, por ejemplo, las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, y 273/2000, de 15 de noviembre. La STC 121/2016, de 23 de junio, declara la inconstitucionalidad de la convalidación retroactiva de un reglamento cuya nulidad era previsible. En sentido parecido, la STC 116/2009, de 18 de mayo, anula la convalidación retroactiva de un reglamento que ya había sido anulado cuando la ley convalidatoria fue promulgada.

<sup>52</sup> La magnitud de las subidas de los tributos, por ejemplo, ha sido un factor crucial a la hora de determinar la licitud constitucional de su retroactividad. Véase, por ejemplo, la STC 173/1996, de 31 de octubre.

#### 4.2.2. *La retroactividad de un cambio normativo como exigencia de la seguridad jurídica*

A veces, la retroactividad de la nueva norma no solo no perjudica la seguridad jurídica, sino que la favorece. Es decir, la seguridad jurídica exige que el cambio normativo tenga efectos retroactivos.

Esto es lo que suele ocurrir, por ejemplo, en los casos en los que una ley convalida retroactivamente un reglamento que era ilegal simplemente por padecer un defecto de procedimiento<sup>53</sup>. En la medida en que este gozaba de presunción de validez y, de hecho, era aparentemente válido, el cambio normativo consistente en conferirle validez desde el momento de su entrada en vigor no resulta imprevisible ni lesiona la confianza depositada en el mantenimiento del *statu quo* normativo<sup>54</sup>. Dado que la nueva ley no cambia el marco normativo aparentemente preexistente, sino que, por el contrario, lo confirma, no cabe sostener que sus efectos jurídicos fueran imprevisibles o sorpresivos en el momento de su aprobación.

#### 4.2.3. *El principio democrático*

Este principio demanda que sea el *actual* parlamento, que es el órgano estatal que mejor representa al *actual* pueblo, el que establezca o al menos pueda establecer las normas jurídicas que afectan a los *actuales* ciudadanos<sup>55</sup>. Este poder comprende también el de dictar normas retroactivas, es decir, normas que cambian las consecuencias jurídicas presentes y futuras —para la ciudadanía presente y futura— de conductas que se realizaron en el pasado.

La prohibición de que el parlamento dicte normas retroactivas supone una restricción contramayoritaria que mina el principio democrático. Implica que las normas dictadas en el pasado por fuerzas políticas que ya no representan a la mayoría del pueblo actual prevalecen ahora e incluso en el futuro sobre las normas que puedan establecer las fuerzas que sí lo representan en el presente o en el futuro.

El principio democrático exige también que las normas aprobadas por el parlamento se interpreten de acuerdo con la finalidad perseguida por este al dictarlas.

---

<sup>53</sup> Para más detalles, *vid.* DOMÉNECH PASCUAL (2002: 417-424 y 459-465) y BOIX PALOP (2004).

<sup>54</sup> *Vid.* las SSTC citadas *supra*, en la nota al pie 51.

<sup>55</sup> Sobre el principio democrático como fundamento constitucional del poder de derogar las leyes, DÍEZ-PICAZO (1990: 102-106).

#### 4.2.4. Otros principios jurídicos

La retroactividad puede servir también a otros principios jurídicos. Es perfectamente posible y frecuente que la aplicación de la nueva norma a situaciones que nacieron en el pasado satisfaga mejor el valor que encarnan determinados principios jurídicos (libertad, igualdad, protección de la vida y salud humanas, conservación del medio ambiente, etc.) que la aplicación de la antigua norma a esas mismas situaciones. En tales casos, dichos principios exigen la retroactividad<sup>56</sup>.

Pensemos, por ejemplo, en una norma de prevención de riesgos laborales que impone a los empresarios la adopción de ciertas medidas de precaución contra un riesgo antes inexistente, por considerar que el beneficio que para los trabajadores supone esta medida excede con mucho de lo que a los empresarios les cuesta. Obviamente, el principio de protección de la salud de los trabajadores demanda la aplicación de esta norma a los contratos laborales celebrados antes de su promulgación.

#### 4.2.5. Proyección sobre la derogación de los decretos-leyes

La manera en que los principios constitucionales expuestos se proyectan sobre los efectos en el tiempo de la derogación de los decretos-leyes depende en gran medida de las circunstancias del caso y, muy especialmente, del contenido de estos. Sin embargo, hay varios factores que hay que tener en cuenta con carácter general.

El primero es que *el decreto-ley es una norma configurada explícitamente por la Constitución como provisional* (art. 86.1 CE), que solo puede seguir desplegando efectos jurídicos más allá de los treinta días siguientes a su promulgación si el Congreso acuerda convalidarlo dentro de ese plazo. Por esta razón, es difícil que la confianza eventualmente depositada por los ciudadanos en la conservación de los efectos producidos por un decreto-ley merezca protección después de que este haya sido derogado durante su primer mes de vigencia. No es muy razonable confiar, antes de que intervenga el Congreso, en el mantenimiento de una regulación que todo el mundo sabe o debería saber que es interina y cuya vigencia está supeditada a una pronta convalidación parlamentaria. Y, desde luego, no es razonable confiar en que esa norma seguirá produciendo efectos jurídicos hacia el futuro, durante varios años incluso, a pesar de haber sido rechazada por el Congreso. Cualquiera debería tener presente que existe la posibilidad de que un decreto-ley sea derogado y deje de obligar antes de esos treinta días, máxime cuando es notorio que el Gobierno no cuenta con los apoyos parlamentarios necesarios para convalidarlo. Por consiguiente, es difícil que la seguridad jurídica justifique la conservación de los efectos jurídicos ya producidos o que pretendía producir en el futuro el decreto-ley.

---

<sup>56</sup> Como advierte DÍEZ-PICAZO (1990: 106), “la cláusula del Estado social, en cuanto contiene en su seno el mandato de transformación de la sociedad que explícitamente formula el art. 9.2 CE, también proporciona fundamento constitucional al poder derogatorio”.

El segundo factor es que *los decretos-leyes suelen establecerse de manera sorpresiva*. Estas normas pueden y, de hecho, suelen aprobarse a través de un procedimiento sumamente opaco, exiguo y expeditivo, así como entrar en vigor de manera inmediata. Por ello, en no pocas ocasiones, los decretos-leyes tienen un efecto sorpresivo para los ciudadanos, que se ven obligados a adaptarse de forma abrupta a un nuevo marco normativo sin haber dispuesto del tiempo suficiente para conocerlo, interpretarlo adecuadamente o prever sus consecuencias. Esto puede generar inseguridad jurídica, frustrar inversiones, dificultar y desincentivar la planificación de actividades e incluso dar lugar a situaciones de indefensión ante el cambio normativo inesperado<sup>57</sup>. Por consiguiente, el principio de seguridad jurídica puede incluso exigir que la derogación de un decreto-ley tenga carácter retroactivo, con el fin de restablecer el marco normativo en cuyo mantenimiento ciertas personas habían confiado legítimamente.

En tercer lugar, *el decreto-ley es una norma excepcional en nuestro sistema jurídico democrático*, en el que la potestad de dictar disposiciones con fuerza de ley en circunstancias ordinarias pertenece en exclusiva al parlamento, cuya composición y cuyos procedimientos de actuación le proporcionan mayor legitimidad democrática que al Gobierno. Solo en casos de extraordinaria y urgente necesidad y con sometimiento a estrictos requisitos puede el Gobierno dictar normas con fuerza de ley sin previa habilitación legislativa. El principio democrático exige, pues, configurar e interpretar restrictivamente las disposiciones que permiten al Gobierno dictar decretos-leyes<sup>58</sup>. Interpretarlas extensivamente propicia que el Gobierno use y abuse de esta potestad normativa, configurada por la Constitución como rigurosamente excepcional.

Obviamente, el principio democrático también resulta menoscabado cuando se limita la posibilidad de que el Congreso derogue con efectos retroactivos los decretos-leyes que rechaza. Por consiguiente, este principio también justifica que se interpreten restrictivamente las disposiciones que limitan esa posibilidad, imponiendo la conservación de los efectos jurídicos de los decretos-leyes no convalidados.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 CE y 151 RC, el Congreso tiene tres alternativas al controlar un decreto-ley: (i) derogarlo, (ii) convalidarlo, o (iii) convalidarlo y tramitarlo como proyecto de ley, lo que permitiría revisar, precisar y modificar tanto el contenido como los efectos de la regulación previamente establecida por el Gobierno.

La interpretación según la cual el rechazo de un decreto-ley puede tener efectos retroactivos amplía el margen de maniobra del parlamento para disponer de esta norma gubernamental y, en consecuencia, es más conforme con el principio democrático. De acuerdo con esta interpretación, el legislador podría: eliminar en gran medida los efectos del decreto-ley; mantenerlos; o mantenerlos y, a continuación, reconsiderarlos.

---

<sup>57</sup> Sobre la utilización de los decretos-leyes para dificultar la tutela judicial de los afectados frente a determinadas medidas gubernamentales, *vid.* NÚÑEZ LOZANO (2003); DOMÉNECH PASCUAL (2019); y MARTÍN NÚÑEZ (2024a).

<sup>58</sup> Como señala ARAGÓN REYES (2016: 56), “como norma excepcional, sus requisitos han de ser interpretados restrictivamente”.

En cambio, la interpretación según la cual la derogación de un decreto-ley no puede tener fuerza retroactiva, siquiera en grado mínimo, estrecha significativamente ese margen de maniobra. De acuerdo con dicha interpretación, el parlamento muy difícilmente podría deshacer muchos de los efectos del decreto-ley. La vía más rápida para alcanzar esta meta consiste, paradójicamente, en convalidarlo y, a continuación, tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia con el objeto de derogarlo con carácter retroactivo. Pero, como ya hemos visto, es muy probable que el parlamento se tope aquí con obstáculos jurídicos o fácticos insalvables. Recordemos a título ilustrativo el caso en el que la Mesa del Congreso prorrogó setenta y una veces el plazo de presentación de enmiendas al articulado de un proyecto legislativo tramitado por el procedimiento de urgencia después de la convalidación de un decreto-ley<sup>59</sup>.

Por último, el principio democrático se proyecta de manera diferente en función de si el parlamento ha querido rechazar específicamente o no la correspondiente norma establecida mediante decreto-ley. Este principio exige con especial intensidad que la norma en cuestión no produzca efectos jurídicos si el decreto-ley fue derogado precisamente porque el parlamento se opuso de manera específica a ella. Las exigencias del principio democrático son, en cambio, más débiles cuando el motivo del rechazo fue que dicha norma venía acompañada de otras inaceptables para la mayoría de los diputados. Para determinar cuáles fueron los motivos del Congreso en este punto habrá que atender, obviamente, a lo manifestado en el debate parlamentario que precedió a la correspondiente votación.

## **5. REGULACIÓN LEGAL GENERAL DE LA EFICACIA EN EL TIEMPO DE LA DEROGACIÓN DE LAS LEYES. EL ARTÍCULO 2 DEL CÓDIGO CIVIL**

### **5.1. Diferencias entre el supuesto previsto en el artículo 86 de la Constitución y el contemplado en el artículo 2 del Código civil**

El artículo 2 del Código Civil establece varias reglas generales relativas a los efectos temporales de la derogación de las leyes:

- “1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’, si en ellas no se dispone otra cosa.
2. Las leyes solo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que esta hubiere derogado.
3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”.

---

<sup>59</sup> STC 32/2026, de 14 de abril.

Conviene poner de manifiesto, no obstante, que entre el supuesto de la derogación de los decretos-leyes previsto en el artículo 86.2 CE y el de la derogación de las leyes contemplado en el artículo 2 CC hay al menos cinco grandes diferencias.

La primera es que el tenor literal del artículo 2 CC se refiere a las “leyes”, pero ni los decretos-leyes ni los acuerdos del Congreso que los derogan son leyes en sentido estricto: no son normas dictadas por el parlamento a través del procedimiento legislativo<sup>60</sup>. Ciertamente, dicho término ha sido interpretado tradicionalmente en un sentido amplísimo. A los efectos de este artículo, leyes serían cualesquiera disposiciones jurídicas normativas<sup>61</sup>, lo que incluiría tanto a los decretos-leyes como a los acuerdos parlamentarios que los rechazan, en la medida en que ambos tienen indudablemente naturaleza normativa. Pero conviene tener en cuenta que esta interpretación amplísima se hace en la medida en que hay identidad de razón entre el supuesto de las leyes en sentido estricto y el de otras normas: la razón por la cual el artículo 2 CC se aplica a las primeras es la misma razón por la cual este precepto debería aplicarse a las segundas. Sin embargo, enseguida podrá comprobarse que esto no ocurre en el caso que nos ocupa.

La segunda diferencia es que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151 RC, el Congreso, cuando rechaza la convalidación de un decreto-ley, no puede modular o precisar los efectos en el tiempo de esta derogación. Solo puede derogar sin matices, precisiones o aclaraciones. No puede disponer expresamente que la derogación tenga efectos retroactivos, ni que entre inmediatamente en vigor desde su publicación en el BOE, ni tampoco establecer una *vacatio legis* superior a los veinte días, etc.

En cambio, el artículo 2 CC presupone que el legislador tiene una amplia libertad para configurar los efectos temporales de la derogación. Puede disponer fácilmente que la norma derogada deje de producir efectos inmediatamente, que siga produciéndolos durante el periodo que considere oportuno, que la derogación tenga alcance retroactivo, etc.

Repárese en que la aplicación combinada de los artículos 151 RC y 2.1 CC impediría al Congreso dar efectos retroactivos a la no convalidación de los decretos-leyes. Es más, la derogación ni siquiera podría desplegar inmediatamente efectos jurídicos hacia el futuro, pues solo entraría en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE. Ambos resultados socavan evidentemente el principio democrático.

La tercera diferencia estriba en que, como ya hemos visto, *el decreto-ley es una norma provisional*, que solo puede seguir desplegando efectos jurídicos más allá de los treinta días siguientes a su promulgación si el Congreso acuerda convalidarlo dentro de ese plazo. Por esta razón, es difícil, aunque no imposible, que la seguridad

---

<sup>60</sup> El *Diccionario panhispánico del español jurídico* define la ley como la “norma dictada por el Parlamento o Cortes, aprobada con ese nombre y siguiendo el procedimiento legislativo establecido en los Reglamentos de las Cámaras, que contiene mandatos y ocupa una posición jerárquica inmediatamente inferior a la Constitución y superior a las demás normas”.

<sup>61</sup> Por ejemplo, DE CASTRO (1949: 626) y COLINA GAREA (2013: 100).

jurídica justifique la conservación de los efectos que un decreto-ley rechazado por el Congreso pretendía producir.

En cambio, el artículo 2 CC no está pensado para la derogación de normas provisionales, sino para la de normas que despliegan sus efectos jurídicos sin necesidad de que nadie las convalide dentro de los treinta días posteriores a su publicación oficial. Es más, seguramente está pensado para la derogación de leyes que se establecen con una vigencia temporal indefinida y no limitada de antemano. Casi todas las normas jurídicas se aprueban así. Lo infrecuente es que su vigencia se someta a plazo. Por lo tanto, una vez aprobadas, sus destinatarios pueden razonablemente confiar en que seguirán siendo aplicadas durante un tiempo relativamente largo. No es probable que el mismo parlamento que aprueba hoy una ley vaya a derogarla al cabo de unas pocas semanas. Lo previsible, por regla general, es que esa ley tarde mucho más tiempo en ser derogada. De hecho, las leyes suelen estar vigentes durante varios años o incluso décadas. Y durante todo ese tiempo dan lugar al nacimiento de muchas situaciones jurídicas, que frecuentemente se consolidan y resultaría muy costoso deshacer, y en cuyo mantenimiento los afectados pueden razonablemente confiar. De ahí que el principio de seguridad jurídica justifique muchas veces la conservación de al menos ciertos efectos de las leyes derogadas.

Conviene tener presente, además, que en el momento en el que se introduce en nuestro ordenamiento jurídico el vigente artículo 2 CC, los decretos-leyes no tenían un carácter provisional, no estaban sujetos a convalidación parlamentaria, sino que eran normas cuya eficacia era plenamente equiparable a la de las leyes elaboradas por las Cortes<sup>62</sup>.

En cuarto lugar, *el decreto-ley —recordémoslo— es una norma que suele establecerse sorpresivamente*, por lo que muchas veces genera inseguridad e indefensión, frustra inversiones y dificulta y desincentiva la planificación de actividades. De ahí que, frecuentemente, lo que el principio de seguridad exige no es limitar la retroactividad de su derogación, sino dar efectos retroactivos a esta para restablecer el marco normativo preexistente y proteger la confianza depositada por los ciudadanos en él.

En cambio, las leyes son elaboradas a través de un procedimiento que normalmente se prolonga durante meses o incluso años, un procedimiento mucho más transparente y capaz de movilizar a la opinión pública, en el que participan prácticamente todas las fuerzas políticas y, frecuentemente, expertos y representantes de los concretos sectores afectados. Eso facilita que los destinatarios de las nuevas leyes dispongan del tiempo necesario para conocerlas, interpretarlas, prever sus efectos y actuar en consecuencia antes incluso de que sean aprobadas. Estas leyes generan seguridad, no la socavan. De ahí que difícilmente el principio de seguridad jurídica exija eliminar retroactivamente sus efectos. De ahí que el artículo 2.3 CC establezca una suerte de “presunción de irretroactividad” de las leyes: ha de entenderse que estas carecen de carácter retroactivo a menos que dispongan otra cosa.

---

<sup>62</sup> *Vid.* el art. 13 de la Ley de 17 julio de 1942, de creación de las Cortes Españolas, redactado de acuerdo con la *Ley Orgánica del Estado*, núm. 1/1967, de 10 de enero.

La quinta peculiaridad es que *el decreto-ley es una norma excepcional en un sistema democrático parlamentario* en el que la potestad de dictar disposiciones con fuerza de ley en circunstancias ordinarias pertenece en exclusiva al parlamento, cuya composición y cuyos procedimientos de actuación le proporcionan mayor legitimidad democrática que al Gobierno. Por ello, y como ya hemos señalado, el principio democrático exige configurar e interpretar restrictivamente las disposiciones que permiten al Gobierno dictar decretos-leyes o que limitan la posibilidad de que el Congreso los rechace con efectos retroactivos.

En cambio, en el momento en el que se dio al artículo 2 CC su actual redacción, el decreto-ley no tenía ese carácter excepcional, y su legitimidad democrática era tan escasa como la de las leyes aprobadas por las Cortes franquistas. En la actualidad, el artículo 2 CC se aplica típicamente a casos en los que tanto la norma derogada como la derogatoria son leyes emanadas por el parlamento. Ambas cuentan con la misma legitimidad por razón de su origen y procedimiento de elaboración.

Todas estas consideraciones deben ser tenidas muy en cuenta a la hora de precisar si y, en su caso, en qué medida, las reglas contenidas en el artículo 2 CC son aplicables a la derogación de decretos-leyes por el Congreso. La Constitución no ha de interpretarse a la luz de la legislación preconstitucional, sino más bien al contrario. Es esta la que debe interpretarse de conformidad con aquella. En un sistema democrático en el que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, el significado del término derogación empleado en el artículo 86.2 CE no puede venir estrictamente determinado por un precepto legal de rango inferior y pensado para un supuesto sustancialmente distinto del previsto en el texto constitucional. Al revés, solo cabe aplicar las reglas del artículo 2 CC en la medida en que resulten acordes con las reglas y principios de la Constitución.

En cualquier caso, si hubiera alguna contradicción entre el artículo 86 CE y el artículo 2 CC, habría de prevalecer claramente el primero, por razones de superioridad jerárquica, especialidad y posterioridad<sup>63</sup>.

## 5.2. Entrada en vigor de los acuerdos del Congreso que derogan decretos-leyes

A mi juicio, resulta constitucionalmente inadmisibles aplicar a la no convalidación de decretos-leyes lo dispuesto en el artículo 2.1 CC. Dado que, según el artículo 151 RC, el Congreso no puede excepcionar la *vacatio legis* del artículo 2.1 CC cuando deroga un decreto-ley, la aplicación combinada de ambos preceptos legales conduciría a que esta derogación siempre entraría en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE, por lo que los decretos-leyes siempre continuarían produciendo plenos efectos jurídicos durante esos veinte días, aun en contra de la voluntad de la mayoría del Congreso. Ninguna razón justifica semejante menoscabo del

---

<sup>63</sup> En sentido similar, con referencia al art. 2.2 CC, DONAIRE VILLA (2012: 161).

principio democrático. Hay que interpretar, por todo ello, que el artículo 2.1 CC no resulta aplicable a los decretos-leyes. En consecuencia, debe entenderse que los acuerdos parlamentarios que los derogan entran en vigor desde el mismo momento de su publicación en el BOE.

### 5.3. Reviviscencia de las normas derogadas por los decretos-leyes no convalidados

El artículo 2.2 *in fine* CC viene a establecer una “presunción *iuris tantum* de irreversibilidad del efecto derogatorio”. En principio, la derogación de una ley no hace recuperar su vigencia a las leyes que esta derogó<sup>64</sup>, aunque esta regla general puede ser excepcionada si concurre alguna circunstancia que “justifique constitucionalmente la reviviscencia”<sup>65</sup>.

Obviamente, la tesis de la eficacia *ex tunc* del rechazo parlamentario de los decretos-leyes conduce a sostener que este hace recuperar la vigencia a las normas que aquellos derogaron. Una vez han sido rechazados, hay que negarles cualquier efecto derogatorio<sup>66</sup>.

Uno podría pensar que lo coherente con la teoría de la eficacia *ex nunc* es que las normas derogadas por un decreto-ley no “reviven” cuando este resulta rechazado por el parlamento. Sin embargo, curiosamente, algunos defensores de esta teoría afirman lo contrario: la derogación de un decreto-ley sí hace recuperar su vigencia a las normas que este derogó. Dentro de este grupo de autores, hay quien no se molesta en justificar esta afirmación<sup>67</sup>. Otros aducen argumentos apodícticos o claramente inconsistentes con los esgrimidos para propugnar dicha teoría<sup>68</sup>: “la provisionalidad del Decreto-ley permite explicar que, hasta su ratificación parlamentaria, este no tiene fuerza derogatoria sino meramente suspensiva de la legislación anterior”<sup>69</sup>; “los decretos-leyes, hasta su convalidación, no producen una derogación de la legislación por ellos modificada, sino simplemente una suspensión de la misma”<sup>70</sup>. Algún autor pone de manifiesto que “esta solución es la única aceptable, si no quieren propiciarse vacíos en el ordenamiento”<sup>71</sup>.

En mi opinión, tampoco la regla general contemplada en el artículo 2.2 *in fine* CC es aplicable a los decretos-leyes rechazados por el Congreso. La regla general debe ser aquí justamente la contraria. En principio, el rechazo parlamentario de un

<sup>64</sup> DÍEZ-PICAZO (1990: 241).

<sup>65</sup> DÍEZ-PICAZO (1990: 241).

<sup>66</sup> SALAS HERNÁNDEZ (1979: 118); DÍEZ-PICAZO (1990: 255); y DONAIRE VILLA (2012: 161 y 162).

<sup>67</sup> CARMONA CONTRERAS (1997).

<sup>68</sup> Esta inconsistencia ha sido señalada por GÓMEZ-LOBATO LANZAROTE (2026: 70).

<sup>69</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA (1985: 153).

<sup>70</sup> SANTOLAYA MACHETTI (1988: 211).

<sup>71</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA (1985: 153).

decreto-ley sí hace recobrar su vigencia a las normas que este derogó, por las dos razones siguientes<sup>72</sup>.

La primera tiene que ver con el principio democrático. El que la norma derogada por el decreto-ley no recobrase su vigencia después de que este hubiere sido rechazado por el Congreso implicaría que tal decreto-ley seguiría produciendo efectos jurídicos —derogatorios— hacia el futuro, aun después de haber sido rechazado por el parlamento, lo que supondría un serio menoscabo del principio democrático.

La segunda razón está relacionada con otros principios jurídicos. La regla general de la no reviviscencia prevista en el artículo 2.2 *in fine* CC es razonable para la derogación de normas y, en particular, de leyes que no tienen carácter provisional, que se aprueban con una vigencia indefinida y que de hecho suelen estar vigentes durante muchos años<sup>73</sup>. En estos casos, es muy probable que las normas que dejaron de estar vigentes hace mucho tiempo, cuando fueron derogadas por la ley que ahora se deroga, no den ya una respuesta adecuada a los problemas y necesidades actuales. El riesgo de que aquellas normas se hayan vuelto obsoletas es demasiado elevado como para establecer como regla general su reviviscencia, que podría resultar lesiva para ciertos intereses legítimos y principios jurídicos, como, por ejemplo, los de protección de la salud humana y del medio ambiente. En esa medida, el restablecimiento de esas normas seguramente sería también altamente imprevisible para los afectados.

El caso de los decretos-leyes es bien diferente. En primer lugar, porque el riesgo de obsolescencia es aquí mucho más bajo. Las normas derogadas por el decreto-ley no perdieron su vigencia hace mucho tiempo, sino como máximo hace apenas treinta días, por lo que en principio es menos probable que su contenido se haya vuelto obsoleto.

En segundo lugar, es probable que la reviviscencia de las normas derogadas por un decreto-ley mejore la previsibilidad y estabilidad de las normas y, en definitiva, resulte beneficiosa desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Es relativamente probable que, en el momento en el que se deroga un decreto-ley, haya muchas personas que, en el pasado, hicieron inversiones, celebraron contratos, entablaron relaciones cooperativas y tomaron otras decisiones análogas confiados en el mantenimiento del marco normativo preexistente, derogado hace menos de un mes por el decreto-ley. Es probable, por ello, que la modificación sorpresiva de este marco normativo mediante decreto-ley les ocasione considerables perjuicios, y que el pronto restablecimiento de este marco pueda mitigar estos perjuicios, elevar su nivel de confianza en la estabilidad del Derecho y aumentar sus incentivos para desarrollar actividades socialmente valiosas análogas (planificar, invertir, contratar, cooperar, trabajar, etc.).

---

<sup>72</sup> En sentido similar, GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2026: 112 y 113): “para evitar un vacío normativo indeseado y muy principalmente por exigencia del principio democrático, la normativa preexistente al decreto ley debería preservar su vigencia si este no supera el trámite de convalidación”.

<sup>73</sup> Como advierte GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2026: 115), el art. 2.2 CC “parte de la premisa implícita de que las leyes tendrán una vigencia indefinida en el tiempo”.

#### 5.4. Irretroactividad de la derogación

En mi opinión, la regla contenida en el artículo 2.3 CC tampoco resulta aplicable a la derogación de decretos-leyes.

Conviene subrayar que este precepto no establece una prohibición dirigida al legislador de dar efecto retroactivo a las leyes, sino una regla interpretativa dirigida a los órganos encargados de aplicarlas: las leyes no se aplicarán con carácter retroactivo, salvo que en ellas se disponga —expresa o tácitamente— lo contrario<sup>74</sup>.

Este precepto presupone, pues, que el legislador siempre puede dar a las leyes efectos retroactivos. De hecho, la gran mayoría de leyes inciden en mayor o menor medida sobre situaciones anteriores a su entrada en vigor y, por lo tanto, producen efectos que podemos llamar retroactivos, siquiera en grado mínimo. Esa es normalmente la solución que permite llegar a un justo equilibrio entre todos los intereses y principios jurídicos en juego. Raras veces las leyes no inciden en modo alguno sobre esas situaciones.

Lo que hace que la regla del artículo 2.3 CC sea una regla enormemente flexible, que permite llegar prácticamente siempre a soluciones adecuadas a las circunstancias y equilibradas es, precisamente, que el legislador puede —y goza de una amplísima discrecionalidad para— configurar el grado de retroactividad de las normas que dicta, en atención a las circunstancias concurrentes. El artículo 2.3 CC presupone esta posibilidad, sin la cual la regla en él establecida resultaría totalmente desequilibrada e inflexible. Este amplio poder del legislador constituye, por lo tanto, un presupuesto esencial e indispensable para la aplicación del artículo 2.3 CC.

El problema, como ya sabemos, es que el artículo 151 RC no contempla en absoluto la posibilidad de que el Congreso precise o module los efectos en el tiempo de la derogación de un decreto-ley. El artículo 151 RC articula un procedimiento de votación binaria, en la que solo hay dos soluciones extremas: convalidación o derogación de todo el decreto-ley. El Congreso no puede convalidar unos preceptos y derogar otros, ni precisar los efectos temporales de la derogación.

Esta rígida configuración del control parlamentario sobre el decreto-ley determina que no concurra aquí el presupuesto esencial de la aplicación del artículo 2.3 CC, sin el cual este se vuelve una regla inflexible, extrema y desequilibrada: la posibilidad de que el autor de la norma derogatoria pueda darle ciertos efectos retroactivos. Recordemos, además, que este precepto se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico en un momento en el que los decretos-leyes no estaban sujetos a control parlamentario, por lo que obviamente no estaba pensado para los decretos-leyes previstos en el artículo 86 CE.

A falta de un precepto legal que regule específicamente este supuesto, no hay más remedio que aplicar las reglas y los principios constitucionales a los que antes hemos

---

<sup>74</sup> Sobre la posibilidad de la “retroactividad tácita”, *vid. supra*, 5.4.2.

hecho referencia, ponderándolos en función de las circunstancias concurrentes en cada caso y teniendo en cuenta el carácter provisional, excepcional y, con frecuencia, sorpresivo que tienen los decretos-leyes.

En particular, del carácter provisional con el que el artículo 86 CE ha configurado a los decretos-leyes se desprende que el rechazo del Congreso impide la ultraactividad de estas normas, esto es, que produzcan efectos jurídicos hacia el futuro, para el periodo posterior a dicho rechazo. Si la Constitución ha supeditado a la convalidación del Congreso la posibilidad de que los decretos-leyes sigan teniendo vigencia más allá del mes posterior a su entrada en vigor, hay que entender que la no convalidación impide que estos desplieguen sus efectos jurídicos en adelante.

Si, a pesar de lo expuesto, se estimara que el artículo 2.3 CC resulta aplicable a los decretos-leyes —tesis que, repito, no comparto—, convendría tener en cuenta dos puntos.

#### 5.4.1. *El concepto de retroactividad*

El resultado que se deriva de aplicar cumulativamente los artículos 2.3 CC y 151 RC a los decretos-leyes depende de cuál sea la interpretación que se dé a la expresión “efecto retroactivo”.

En algunas sentencias, el Tribunal Constitucional advierte que las normas pueden tener diversos grados de retroactividad. En un sentido parecido al manifestado por varios autores<sup>75</sup>, el Tribunal distingue entre: retroactividad de grado máximo o pleno, que incide sobre los efectos de situaciones anteriores a la norma y ya agotados o consumados; la retroactividad de grado medio, “que incide sobre efectos jurídicos ya producidos y todavía no agotados o consumados de las situaciones anteriores que perviven tras el cambio legislativo”; y una retroactividad de grado mínimo, que incide sobre los efectos futuros de situaciones originadas antes del cambio normativo. Pues bien, el Tribunal Constitucional considera que el concepto de retroactividad contenido en el artículo 9.3 CE debe interpretarse restrictivamente. Cuando menos la retroactividad en grado mínimo no es retroactividad a los efectos de la prohibición contenida en este precepto<sup>76</sup>:

“Lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir”<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> *Vid.* DE CASTRO (1949: 648 y 649).

<sup>76</sup> STC 6/1983, de 4 de febrero (FJ 3).

<sup>77</sup> STC 42/1986, de 10 de abril (FJ 3). *Vid.*, también, las SSTC 65/1987, de 21 de mayo (FJ 19), y 99/1987, de 11 de junio (FJ 6).

“No hay retroactividad cuando una Ley regula de manera diferente y *pro futuro* situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado”<sup>78</sup>.

“No es retroactiva una Ley porque se aplique inmediatamente desde su entrada en vigor” [a situaciones jurídicas anteriores]<sup>79</sup>

En sentido amplísimo y desde un punto de vista puramente académico, cabe entender que una norma es retroactiva cuando altera las consecuencias jurídicas de una conducta que tuvo lugar antes de la promulgación de la norma<sup>80</sup>. De acuerdo con este concepto tan lato de retroactividad, prácticamente todas las normas jurídicas serían retroactivas, y prácticamente todos sus efectos lo serían igualmente, porque casi todas las normas y sus efectos inciden de alguna manera sobre conductas preexistentes.

Imaginemos una ley que incrementa el salario mínimo interprofesional, si bien únicamente con efectos hacia el futuro, por lo que el aumento salarial solo resulta exigible respecto del tiempo trabajado después de su entrada en vigor. En la medida en que la ley se aplica a todos los contratos de trabajo celebrados antes, cabría sostener que es retroactiva en ese sentido amplísimo, aunque solo produzca efectos *pro futuro*.

Imaginemos una ley que modifica los horarios a los que todos los establecimientos comerciales deberán cerrar de aquí en adelante. En la medida en que esa ley afecta a los establecimientos de este tipo preexistentes, cabría afirmar que es retroactiva en ese sentido superamplio, aunque solo obligue a modificar sus horarios para el periodo posterior a su promulgación.

Estimar que ambas leyes tienen un “efecto retroactivo” resulta contraintuitivo, pues las dos producen únicamente efectos hacia el futuro. La primera solo regula los salarios devengados después de su promulgación. La segunda, solo los horarios de cierre posteriores a su entrada en vigor.

Si se aplicara el artículo 2.3 CC a los decretos-leyes y se interpretara en ese sentido superlato el concepto de “efecto retroactivo”, la derogación de un decreto-ley no podría incidir en modo alguno sobre las situaciones reguladas por él y preexistentes a la derogación, ni siquiera sobre los efectos que esta norma pretendía producir en relación con esas situaciones hacia el futuro, con posterioridad al momento en que el Congreso rechazó su convalidación.

Semejante interpretación podría hacer prácticamente irrelevante el control parlamentario previsto en el artículo 86.2 CE. Imaginemos un decreto-ley que reduce drásticamente los días y horarios de apertura de los grandes establecimientos comerciales, hasta el punto de poner en peligro la viabilidad económica de algunos de ellos. De acuerdo con la referida interpretación, la derogación parlamentaria de este decreto-ley sería prácticamente ineficaz. A pesar de haber sido expresamente rechazado por el par-

---

<sup>78</sup> STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 9). En el mismo sentido, STC 210/1990, de 20 de diciembre (FJ 3).

<sup>79</sup> STC 210/1990, de 20 de diciembre (FJ 3).

<sup>80</sup> Según, MUNZER (1977: 373): “a law is retroactive if it alters the legal status of acts that were performed before it came into existence”.

lamento, produciría los mismos efectos jurídicos que si hubiera sido convalidado. La reducción de los días y horarios de apertura seguiría vigente hacia el futuro para todos los establecimientos a los que resultaba aplicable el decreto-ley derogado.

Pensemos en las negativas consecuencias que para el *principio democrático* y el *sistema constitucional de distribución de competencias legislativas* se derivarían de semejante interpretación, si el Gobierno pudiera establecer normas con fuerza de ley que, a pesar de haber sido derogadas explícitamente por el Congreso, siguieran desplegando efectos jurídicos durante varios años. La eficacia de un decreto-ley derogado por el Congreso sería prácticamente la misma que la de uno no convalidado. El control parlamentario de estos decretos-leyes carecería de relevancia práctica.

Semejante interpretación propiciaría que gobiernos de todos los colores políticos abusaran (todavía más, si cabe) de su potestad de dictar decretos-leyes<sup>81</sup>, contraviniendo el espíritu de la Constitución, que configura como excepcional esta potestad. Si un gobierno en minoría sabe que podrá establecer mediante decreto-ley regulaciones que seguirán obligando plenamente incluso después de haber sido derogadas por el Congreso, sus incentivos para recabar los apoyos parlamentarios necesarios para aprobar dichas regulaciones en forma de ley o para que sus decretos-leyes sean convalidados serán muy escasos. Paradójicamente, cuanto más difícil le resulte a un Gobierno contar con este respaldo parlamentario, más potentes serán sus alicientes para abusar de aquella potestad y dictar decretos-leyes de efectos jurídicos duraderos.

La referida interpretación nos aleja (aún más) del escenario inequívocamente querido por la Constitución, en el que el legislador ordinario es el parlamento y no el Gobierno. Las normas con fuerza de ley deben ser aprobadas, en circunstancias ordinarias, por un órgano cuyos miembros han sido elegidos a través de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y a través de un procedimiento transparente y que garantiza la participación de prácticamente todas las fuerzas políticas, no por un órgano que goza de menor legitimidad democrática y a través de un procedimiento extremadamente opaco, sumario y expeditivo.

Tampoco la seguridad jurídica justifica la referida interpretación. Más bien, al contrario. Por regla general, es irrazonable confiar *ex ante* —antes de la intervención del Congreso— en que una norma excepcional e interina, repentinamente aprobada por el Gobierno y cuya eficacia está supeditada a su convalidación parlamentaria dentro del breve plazo de un mes, vaya a mantenerse durante varios años a pesar y después de no haber sido convalidada, sobre todo cuando es público y notorio que la probabilidad de que se produzca el rechazo resulta *ex ante* muy elevada.

Además, es relativamente improbable que, durante ese mes, alguien haya hecho inversiones o planes que se malograrían o que resultaría muy costoso modificar como consecuencia de la derogación del decreto-ley.

Y, en fin, muchas veces, lo que en verdad mina la seguridad jurídica, reduce la previsibilidad de las normas aplicables, dificulta y desincentiva la planificación de

---

<sup>81</sup> En sentido similar, RIVERO ORTEGA (2026) y DE LORA (2026).

actividades, frustra inversiones y, en su caso, genera litigiosidad es la aprobación sorpresiva del decreto-ley en cuestión y su “ultraactividad”. Volvamos al ejemplo de la apertura de establecimientos comerciales y pensemos en las inversiones que los titulares de estos establecimientos hicieron y los trabajadores que contrataron confiando en el mantenimiento de la normativa anterior. Es probable que estas operaciones, que se realizaron confiando en el mantenimiento del marco legal preexistente, arrojen considerables pérdidas si el decreto-ley en cuestión sigue produciendo efectos futuros después de haber sido derogado.

Nótese, por último, que, si aceptáramos la referida interpretación, la derogación de los decretos-leyes tendría normalmente un efecto mucho más débil que la de las leyes ordinarias. Ya sabemos que el legislador, cuando deroga una ley previa, casi siempre establece explícita o inequívocamente que la nueva ley se aplicará a situaciones nacidas antes de su entrada en vigor (es decir, dispone su retroactividad en grado mínimo o incluso medio). En cambio, de acuerdo con la referida interpretación, la derogación de un decreto-ley por el Congreso no podría desplegar siquiera esa “mínima retroactividad”. El decreto-ley seguiría produciendo efectos hacia el futuro incluso después de haber sido derogado, siempre que estos tuvieran una cierta conexión con situaciones preexistentes a la derogación.

Este resultado es incoherente con la manera en que los principios democrático y de seguridad jurídica se proyectan sobre la derogación de leyes y decretos-leyes. Debido al carácter excepcional, provisional y sorpresivo de los decretos-leyes, la derogación de estas normas debería tener, *ceteris paribus*, efectos más fuertes y extensos en el tiempo que la de las leyes. Estos principios jurídicos exigen que el grado de ultraactividad de los decretos-leyes derogados no sea mayor, sino menor, *ceteris paribus*, que el de las leyes. Si la aplicación combinada de ambos principios no justifica que la regulación establecida por una ley siga produciendo efectos jurídicos después de su derogación, mucho menos estará justificado que una regulación idéntica siga produciendo efectos jurídicos después de que el decreto-ley que la estableció haya sido derogado por el parlamento.

Por todas estas razones, en la hipótesis —que rechazo— de que el artículo 2.3 CC resultase aplicable a la derogación de decretos-leyes, la expresión “efecto retroactivo” empleada en este precepto debería interpretarse restrictivamente.

En tal hipótesis, este artículo debería interpretarse en el sentido de que la derogación de un decreto-ley no elimina ni modifica los efectos jurídicos que este produjo y que ya se consumaron antes de su rechazo parlamentario. En cambio, la derogación sí impide la ultraactividad del decreto-ley, es decir, que este produzca efectos jurídicos hacia el futuro, para el periodo posterior a la derogación. Así lo exigen los principios democrático y de seguridad jurídica.

Parafraseando la jurisprudencia constitucional, el efecto impeditivo *pro futuro* que genera la derogación de un decreto-ley no puede considerarse retroactivo [en el sentido del art. 2.3 CC] simplemente porque se aplica de manera inmediata desde su publicación en el BOE a situaciones preexistentes, incidiendo en ellas solo en cuanto

a su proyección hacia el futuro, y no respecto de sus efectos producidos en el pasado y ya agotados. No hay retroactividad cuando el parlamento, al rechazar la convalidación de un decreto-ley, impide que este produzca efectos jurídicos en adelante.

#### 5.4.2. *Retroactividad tácita*

Aun cuando se estimara, en contra de lo que aquí sostengo, que el artículo 2.3 CC resulta aplicable a los decretos-leyes, cabría entender que el Congreso, al rechazar su convalidación, está disponiendo tácitamente que la derogación de estas disposiciones gubernamentales tenga ciertos efectos retroactivos, al menos en determinadas circunstancias.

De acuerdo con una consolidada doctrina académica y jurisprudencial, cabe aplicar retroactivamente una ley no solo cuando en ella así se establece explícitamente, sino también cuando de su sentido, carácter y finalidad se deduce tácitamente que esa fue la voluntad del legislador<sup>82</sup>. La retroactividad a que se refiere el artículo 2.3 CC “puede tener lugar tanto cuando la ley la disponga (retroactividad expresa), como cuando del sentido de la norma se desprenda que este fue el propósito del legislador, es decir, cuando por la vía de la interpretación pueda deducirse tal carácter retroactivo (retroactividad tácita)”<sup>83</sup>.

Uno de los supuestos en los que se admite esta retroactividad tácita es aquel en el que resulta imprescindible dar efecto retroactivo a la nueva norma para poder aplicarla<sup>84</sup>, lo que ocurriría, por ejemplo, cuando esta trata de eliminar situaciones incompatibles con sus fines<sup>85</sup>.

Esta doctrina jurisprudencial resulta, desde luego, aplicable en aquellos casos en los que el acuerdo de derogación de un decreto-ley quedaría prácticamente desprovisto de efectos si no se aplicara con un cierto grado de retroactividad. Es claro que entonces la aplicación retroactiva de la derogación resulta imprescindible para que esta pueda alcanzar su objetivo práctico.

Sirva como ejemplo el caso del palacete parisino transmitido al Partido Nacionalista Vasco por el [RDL 9/2024](#), cuyo rechazo parlamentario no hubiera tenido consecuencias reales a menos que se hubiera aplicado retroactivamente. Es irrazonable

---

<sup>82</sup> *Vid.*, por ejemplo, las SSTS de 5 de julio de 1986 ([ECLI:ES:TS:1986:3902](#) y [ECLI:ES:TS:1986:11927](#)); 19 de noviembre de 2011 ([ECLI:ES:TS:2011:8004](#)); 21 de septiembre de 2017 ([ECLI:ES:TS:2017:3297](#)); 1 de junio de 2018 ([ECLI:ES:TS:2018:2178](#)); 28 de junio de 2018 ([ECLI:ES:TS:2018:2508](#)); 18 de julio de 2018 ([ECLI:ES:TS:2018:2970](#)); 25 de mayo de 2020 ([ECLI:ES:TS:2020:1414](#)); y 22 de junio de 2020 ([ECLI:ES:TS:2020:2215](#)). En la doctrina, *vid.*, por todos, DE CASTRO (1949: 651-652); VILLAR ROJAS (2023: 137-160).

<sup>83</sup> SSTS de 21 de septiembre de 2017 ([ECLI:ES:TS:2017:3297](#)); 1 de junio de 2018 ([ECLI:ES:TS:2018:2178](#)); 28 de junio de 2018 ([ECLI:ES:TS:2018:2508](#)); y 18 de julio de 2018 ([ECLI:ES:TS:2018:2970](#)).

<sup>84</sup> SSTS de 16 de septiembre de 2010 ([ECLI:ES:TS:2010:5328](#)) y 13 de diciembre de 2010 ([ECLI:ES:TS:2010:7163](#)).

<sup>85</sup> SSTS de 5 de julio de 1986 ([ECLI:ES:TS:1986:3902](#) y [ECLI:ES:TS:1986:11927](#)).

entender que el Congreso, al rechazar la convalidación de esta norma, quiso adoptar una decisión que tenía las mismas consecuencias prácticas que convalidarla. Lo razonable es, más bien, interpretar que el Congreso quiso dejar sin efecto la transmisión del palacete, lo que implicaba dar retroactividad a la derogación. Seguramente por ello, el Gobierno volvió a realizar la misma transmisión mediante el [RDL 1/2025](#).

## 6. REGLAS LEGALES ESPECÍFICAS SOBRE LOS EFECTOS DE LA DEROGACIÓN DE LAS NORMAS EN DETERMINADAS MATERIAS

En nuestra legislación también encontramos disposiciones que regulan específicamente los efectos en el tiempo de los cambios normativos que tienen lugar en determinadas materias. Sirva como ejemplo el artículo 10 de la [Ley 58/2003](#), de 17 de diciembre, [General Tributaria](#):

“1. Las normas tributarias entrarán en vigor a los veinte días naturales de su completa publicación en el boletín oficial que corresponda, si en ellas no se dispone otra cosa, y se aplicarán por plazo indefinido, salvo que se fije un plazo determinado.

2. Salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo y se aplicarán a los tributos sin período impositivo devengados a partir de su entrada en vigor y a los demás tributos cuyo período impositivo se inicie desde ese momento.

No obstante, las normas que regulen el régimen de infracciones y sanciones tributarias y el de los recargos tendrán efectos retroactivos respecto de los actos que no sean firmes cuando su aplicación resulte más favorable para el interesado”.

Imaginemos que el 1 de diciembre de 2025 se publica oficialmente un decreto-ley por el que se incrementan los tipos de un tributo con periodo impositivo con efectos para 2025 en adelante. Supongamos que el Congreso lo deroga mediante un acuerdo que se publica el 15 del mismo mes en el BOE.

Si aplicáramos al pie de la letra el artículo 10 LGT a este caso, la derogación del decreto-ley entraría en vigor a los veinte días de su publicación oficial, ya en el año 2026 (ex art. 10.1 LGT). Además, comenzaría a producir efectos jurídicos para el primer periodo impositivo que se iniciara con posterioridad a su entrada en vigor, es decir, el ejercicio 2027 (ex art. 10.2.I LGT). O sea, un decreto-ley que estuvo apenas dos semanas en vigor y que fue rechazado por el Congreso el 15 de diciembre de 2025 se aplicaría no solo a todo el periodo impositivo 2025, sino también al 2026.

Esta solución es constitucionalmente inadmisibles. Por las mismas razones expuestas al analizar los artículos 2.1 y 2.3 CC, los artículos 10.1 (inciso primero) y 10.2.I LGT no resultan aplicables a los acuerdos parlamentarios de derogación de los decretos-leyes dictados en materia tributaria. Estos acuerdos entran en vigor el mismo día de su publicación en el boletín oficial correspondiente, y desde entonces deben aplicarse a todos los tributos que todavía no se hayan devengado, es decir: a los tributos sin periodo impositivo que en adelante se devenguen y a los demás tributos cuyo periodo impositivo todavía no haya finalizado.

El caso sería más dudoso si el decreto-ley todavía hubiera estado vigente en el momento del devengo del tributo (respecto de los tributos con periodo impositivo, el último día de este). Imaginemos, por ejemplo, que el 22 de diciembre de 2025 se publica oficialmente un decreto-ley por el que se incrementan los tipos de un tributo con periodo impositivo con efectos para el periodo 2025 en adelante, y que resulta rechazado por el Congreso mediante acuerdo de 8 de enero de 2026, publicado en el BOE al día siguiente. ¿Cuál sería la norma aplicable al ejercicio 2025?

La cuestión es ciertamente dudosa. Entender que deben mantenerse siempre los efectos del decreto-ley respecto de los tributos devengados antes de su derogación puede dar lugar a situaciones difícilmente aceptables desde el punto de vista de la seguridad jurídica y el principio democrático, sobre todo cuando el decreto-ley tiene un contenido “desfavorable”, en el sentido de que crea o intensifica obligaciones de los contribuyentes.

Pero la solución completamente opuesta (la derogación elimina retroactivamente todos los efectos que haya podido producir el decreto-ley, que no se aplicaría ni siquiera a los tributos devengados antes de ser derogado) también puede conducir a resultados difícilmente compatibles con la seguridad jurídica, sobre todo cuando el decreto-ley tiene un contenido “favorable”, al eliminar o aligerar las obligaciones de los contribuyentes.

Me decanto por entender que, a falta de un precepto legal que regule específicamente el problema, la solución depende de cómo se proyecten sobre las circunstancias concurrentes los principios constitucionales implicados.

A estos efectos, cabría tener en cuenta, entre otros factores: si la norma tiene un contenido favorable o desfavorable para los contribuyentes; si estos pudieron confiar razonablemente en su mantenimiento, si pudieron hacer inversiones movidos por esa confianza; los costes que la frustración de esa confianza les causaría; si la mayoría parlamentaria que rechazó el decreto-ley se opuso específicamente a la norma cuestionada o, por el contrario, el motivo del rechazo fue que esta venía acompañada de otras inaceptables para dicha mayoría, etc.

## **7. APLICACIÓN A DETERMINADOS CASOS DE LOS CRITERIOS PROPUESTOS**

### **7.1. Prórroga de los límites del método de estimación objetiva del IRPF**

Recordemos que, en su nota informativa de 1 de abril de 2026, la Agencia Estatal Tributaria señala lo siguiente respecto de la eficacia que hay que reconocer a los límites del método de estimación objetiva del IRPF establecidos por los RDLs 16/2025 y 2/2026 (ambos, no convalidados por el Congreso):

“Respecto al ejercicio 2026 se mantienen los límites para la aplicación del método de estimación objetiva vigentes en los ejercicios 2016 a 2024 (disposición transitoria trigésima segunda de la LIRPF, modificada por el artículo 14. Cuatro del Real Decreto-Ley 16/2025)”.

En mi opinión, esta afirmación es incorrecta. En virtud de la eficacia jurídica inmediata del acuerdo de derogación del RDL 2/2026, desde el mismo momento en el que ese acuerdo se publica en el BOE, recuperan su vigencia los límites cuantitativos preexistentes; desde entonces, los autónomos que los superen incurrirán inmediatamente en una causa de exclusión del régimen de estimación objetiva. Por lo tanto, los límites establecidos por el RDL 2/2026 para el ejercicio 2026 no se mantienen.

Ahora bien, como establece el artículo 34.1 del Reglamento del IRPF, las exclusiones de este régimen producen siempre efectos diferidos, no inmediatos: solo desde el inicio del año inmediato posterior a aquel en que se produce la circunstancia determinante de la exclusión, cualquiera que sea la circunstancia. Por consiguiente, en el presente caso, la exclusión comenzará a producir efectos desde el inicio del periodo impositivo 2027.

Así lo exige el principio de seguridad jurídica, que se vería seriamente menoscabado si esta y otras exclusiones operaran de manera inmediata, pues en tal caso los contribuyentes no tendrían tiempo material para adaptarse al régimen ordinario, máxime cuando la exclusión obedece a una circunstancia sobrevenida e inesperada que no les es imputable, como ocurre aquí.

Por último, debe tenerse en cuenta que la derogación del RDL 2/2026 implica la reviviscencia de unos límites cuantitativos que dejaron de estar vigentes en 2015 y que, al cabo de más de una década, muy probablemente se han vuelto obsoletos.

## **7.2. Suspensión de procedimientos de desahucio y lanzamientos de inquilinos vulnerables**

Recordemos que el RDL 16/2025 suspendió, hasta el 31 de diciembre de 2026, los procedimientos de desahucio y lanzamiento de inquilinos en situación de vulnerabilidad económica. Después de que este RDL fuera derogado por el Congreso el 27 de enero de 2026 y antes de que el RDL 2/2026 restableciera la suspensión (que luego volvió a derogar el Congreso), algunos tribunales acordaron los correspondientes lanzamientos, al considerar que la suspensión establecida por el RDL 16/2025 dejó de producir efectos desde el momento de su derogación<sup>86</sup>.

Esta solución concuerda con la tesis defendida en este trabajo. La derogación de ambos decretos-leyes no eliminó los efectos jurídicos que ambos produjeron antes de que se publicaran los correspondientes acuerdos derogatorios, pero sí los posteriores. La suspensión de los desahucios era plenamente vinculante para los jueces hasta entonces, pero dejaba de serlo en adelante. Desde la referida publicación, los procedimientos de desahucio o lanzamiento suspendidos conforme a esas disposiciones

---

<sup>86</sup> *Vid.* la SAP de Murcia de 2 de febrero de 2026 (ECLI:ES:APMU:2026:261) y la SAP de Barcelona de 3 de febrero de 2026 (ECLI:ES:APB:2026:94).

gubernamentales podían reanudarse. La derogación de esos decretos-leyes incidió sobre situaciones preexistentes, aunque solo fuera hacia el futuro.

### 7.3. Prórroga extraordinaria de contratos de arrendamiento

A la vista de cuanto se ha expuesto, cabe afirmar que el RDL 8/2026 no puede desplegar los efectos jurídicos que pretendía producir con posterioridad a su rechazo por el Congreso y, por lo tanto, la prórroga prevista en él no tiene efectos más allá de ese momento.

Una cosa son los efectos de este decreto-ley producidos para el periodo anterior a su derogación, que seguramente no deberían verse afectados por esta, y otra muy distinta sus efectos jurídicos posteriores, que sí deberían verse impedidos por ella, lo que no significa que la derogación tenga carácter retroactivo [en el caso de que aquí se entendiera aplicable el art. 2.3 CC]. Como bien señala la *STC 42/1986*, la norma que incide en derechos que nacieron con anterioridad a su publicación, pero solo en cuanto a su proyección hacia el futuro, no opera retroactivamente.

Imaginemos un contrato de vivienda habitual que finalizaba (tras expirar las prórrogas ordinarias previstas en la legislación vigente) el 23 de marzo de 2026. Si el arrendatario solicitó un día antes la prórroga extraordinaria prevista en el RDL 8/2026, la vigencia del contrato se extendió desde el referido momento de la finalización “hasta un máximo de dos años”.

El Congreso, sin embargo, derogó este decreto-ley mediante Acuerdo de 28 de abril de 2026, publicado en el BOE el día 30 del mismo mes. Cabe entender que esta derogación no elimina los efectos jurídicos producidos por la prórroga del contrato durante el periodo comprendido entre el 23 de marzo y el 29 de abril del mismo año. Por consiguiente, el uso que el arrendatario hubiera hecho del inmueble durante ese espacio de tiempo resultaría amparado por la prórroga. Y el arrendador tendría derecho a cobrar la renta correspondiente a esos días.

En cambio, una vez publicado oficialmente, el rechazo parlamentario del RDL 8/2026 sí impide que los efectos jurídicos de la prórroga se extiendan más allá. A partir de ese momento, el arrendatario deja de tener derecho a usar el inmueble, el arrendador ya no tiene derecho a cobrar la renta pactada, etc. La vigencia de estos derechos y obligaciones cesa desde el mismo momento en el que la norma que los estableció resulta derogada.

Por las razones expuestas, resulta contrario al principio democrático y al espíritu del artículo 86 CE interpretar que el rechazo parlamentario del RDL 8/2026 no impide que la prórroga impuesta por este produzca efectos jurídicos hacia el futuro, para el periodo posterior a la derogación. Esta eficacia futura del RDL 8/2026 sería especialmente inadmisibles en el caso de los contratos que, al tiempo del rechazo, todavía no hubieran vencido, pues hasta su vencimiento no comienza a desplegar realmente efectos jurídicos la prórroga extraordinaria prevista en esta disposición. Pro-

rrogar un contrato significa extender su vigencia más allá del momento en el que el contrato debía vencer (si no hubiera existido la prórroga). Por lo tanto, hasta que ese momento llega, la prórroga carece realmente de efectos. Sería especialmente inaceptable tener que acatar los efectos que un decreto-ley pretendía empezar a producir mucho después (hasta un año y ocho meses después) de su rechazo por el Congreso.

Dicha interpretación podría convertir en inane el control parlamentario establecido en el artículo 86.2 CE. Imaginemos que todos y cada uno de los arrendatarios potencialmente afectados por el RDL 8/2026 hubieran solicitado la prórroga en él prevista. De acuerdo con aquella interpretación, la derogación parlamentaria carecería de eficacia práctica alguna. A pesar de haber sido expresamente rechazado por el Congreso, el RDL 8/2026 produciría exactamente los mismos efectos jurídicos que si hubiera sido convalidado. Esta interpretación resultaría inaceptable incluso en el caso de que consideráramos que el artículo 2.3 CC se aplica a los decretos-leyes. Con arreglo a la doctrina de la retroactividad tácita, habría que entender que el Congreso, al rechazar el citado decreto-ley, quiso derogarlo al menos con una retroactividad de grado mínimo, e impedir que siguiese produciendo efectos hacia el futuro, pues ese alcance retroactivo es imprescindible para que la derogación tenga alguna relevancia práctica.

Tampoco razones de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima justifican, en modo alguno, que se mantenga la prórroga prevista en el RDL 8/2026 para el periodo posterior a su derogación.

En primer lugar, porque es irrazonable confiar *ex ante* —antes de la intervención del Congreso— en que una prórroga repentinamente aprobada mediante una norma gubernamental excepcional e interina, cuya eficacia está supeditada a su convalidación parlamentaria dentro del breve plazo de un mes, vaya a mantenerse durante varios años a pesar y después de no haber sido convalidada, sobre todo cuando es público y notorio que la probabilidad de que se produzca el rechazo resulta *ex ante* muy elevada, como en este caso ocurrió.

En segundo lugar, es muy improbable que el RDL 8/2026 generara, antes de su rechazo parlamentario, situaciones difícilmente reversibles, que resultaría muy costoso deshacer como consecuencia de la derogación de esta norma. No parece probable que, antes de que el RDL fuera rechazado, muchos inquilinos hubieran hecho planes o inversiones significativas movidos por la confianza en que los contratos correspondientes se prorrogarían dos años más, planes e inversiones que se malograrían si la prórroga no llegara a materializarse (piénsese, por ejemplo, en un contrato que finaliza el 30 de diciembre de 2027).

En tercer lugar, lo que probablemente mina la seguridad jurídica, reduce la previsibilidad de las normas aplicables, dificulta y desincentiva la planificación de actividades, frustra inversiones y seguramente provocará un mar de pleitos es la aprobación repentina y sorpresiva del RDL 8/2026. Pensemos, por ejemplo, en las inversiones hechas por los propietarios y las personas que habían celebrado con ellos un contrato de arrendamiento que debía comenzar a producir efectos a la finalización del contra-

to vigente acordado con otras personas. Pensemos en las operaciones de compraventa planificadas o acordadas a la vista de la normativa anterior y cuyo éxito depende de la próxima finalización de contratos vigentes. Es muy probable que todas o algunas de estas inversiones y operaciones, que se realizaron confiando en el mantenimiento del marco legal a la sazón vigente que luego fue abruptamente modificado por el RDL 8/2026, se echasen a perder si la prórroga prevista en esta disposición se mantuviese intacta (pese a su derogación).

El profesor González García (2026) estima, según hemos visto, que la solicitud de la prórroga determina su incorporación como un derecho “blindado” al patrimonio del inquilino solicitante, por lo que en tal caso este mantendrá su derecho a disfrutar íntegramente de ella, a pesar del rechazo parlamentario del RDL 8/2026.

Este razonamiento es apodíctico, tautológico, circular, como consecuencia de que la “huidiza teoría de los derechos adquiridos”<sup>87</sup> que aquí se aplica también lo es. Que un derecho ha sido “adquirido” o “blindado” significa que el legislador no puede privar a su titular de ese derecho sin una justa indemnización. Pues bien, se cae en un razonamiento tal cuando, para demostrar que el derecho previsto en una norma — aquí, el derecho a disfrutar de la prórroga prevista en el RDL 8/2026 después de que este haya sido derogado— no puede ser suprimido por una norma posterior sin la correspondiente indemnización, se afirma que se trata de un “derecho blindado”. Aquí se está dando por sentado precisamente lo que hay que demostrar: que ese derecho está blindado, o sea, que el legislador no puede suprimirlo sin indemnizar a su titular.

Adviértase, además, el resultado al que conduce este razonamiento. Ni siquiera el parlamento, mediante una ley elaborada a través del procedimiento legislativo ordinario, podría suprimir, sin compensar a los arrendatarios, la prórroga prevista en el RDL 8/2026 y solicitada por ellos. Pensemos en las perniciosas consecuencias económicas y sociales que se derivarían de extender esta doctrina a supuestos análogos. Imaginemos que el Gobierno pudiera prorrogar durante años, mediante decreto-ley y previa solicitud de los interesados, autorizaciones para llevar a cabo actividades altamente contaminantes o peligrosas, concesiones de dominio público, regímenes de ayudas o incentivos fiscales, regímenes retributivos de sectores intensamente regulados, etc. Y que los derechos resultantes incorporados al patrimonio de los beneficiarios solo pudieran ser suprimidos a cambio de una indemnización.

Nótese, también, que este caso difiere sustancialmente del enjuiciado en las SSTC 37/2022, de 10 de marzo (FJ 8), y 118/2022, de 29 de septiembre, que declararon la inconstitucionalidad y la nulidad de varios preceptos (unos, aprobados mediante ley; otros, mediante decreto-ley) que limitaban las rentas de ciertos contratos de arrendamiento de vivienda celebrados a partir de la entrada en vigor de las normas impugnadas. El Tribunal Constitucional dispuso que la declaración de nulidad:

“No afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en

---

<sup>87</sup> Así la califica la STC 27/1981, de 20 de julio (FJ 10).

las relaciones contractuales preexistentes aconseja limitar los efectos de esta sentencia, de manera que la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos mencionados tendrá solo efectos *pro futuro*, manteniéndose en sus términos los contratos de arrendamiento de viviendas celebrados con anterioridad al momento de la presente resolución y a los que resultasen de aplicación las mencionadas normas”.

Puede verse que el principio de “estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes” juega de manera distinta en los dos casos. En el de la limitación de rentas, los preceptos del decreto-ley en cuestión solo afectaron a los contratos celebrados después de su entrada en vigor. El referido principio exigía mantener estos contratos en los términos que las partes habían acordado —a la vista de aquellos preceptos—, que es lo que el Tribunal hizo.

En cambio, el RDL 8/2026 alteró de manera abrupta y retroactiva los términos de los contratos preexistentes. Mantener sus efectos después de la derogación de este decreto-ley significaría seguir sometiendo a los contratantes a unos derechos y obligaciones que ellos no pactaron. El principio de “estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes” exige mantener los correspondientes contratos en los términos acordados por las partes antes de que fueran modificados por el Gobierno. Lo que va en contra de este principio es seguir sometiendo a las partes a un régimen contractual que estas no consintieron y que se les impuso coactivamente mediante decreto-ley.

## 8. CONCLUSIONES

El reciente aumento del número de decretos-leyes rechazados por el parlamento ha transformado en un problema de gran relevancia práctica y plena actualidad lo que antes era una cuestión de interés meramente académico: la de precisar qué efectos jurídicos de estas normas subsisten tras su rechazo parlamentario.

Un sector de la doctrina española ha sostenido que este rechazo produce efectos *ex tunc*, retroactivos, por lo que el decreto-ley no conservaría ninguno de sus efectos. Otros autores han defendido que el rechazo tiene una eficacia *ex nunc*, únicamente hacia el futuro, por lo que se conservarían los efectos jurídicos producidos hasta entonces por el decreto-ley.

Ambas posiciones adolecen del mismo defecto. Las dos proponen una solución monolítica para todos los casos, ignorando tanto la diversidad de circunstancias que pueden concurrir como la incidencia de los principios y reglas constitucionales que ordenan la eficacia temporal de los cambios normativos y, en especial, de los provocados por los decretos-leyes y su derogación. La tesis de la “eficacia *ex nunc*” plantea el problema adicional de que el significado de esta expresión no es ni mucho menos claro.

A falta de un precepto constitucional que regule específicamente la eficacia jurídica de la no convalidación de los decretos-leyes, hay que aplicar las normas que regulan con carácter más o menos general los efectos en el tiempo de los cambios normativos. Y aquí hay que atender, en primer lugar, a lo dispuesto en la Constitución.

La prohibición constitucional de retroactividad de las normas sancionadoras desfavorables impide que tenga efecto retroactivo la derogación de un decreto-ley cuyo contenido sancionador favorezca al reo. El mandato constitucional de retroactividad de las normas sancionadoras favorables exige que la derogación de un decreto-ley sancionador desfavorable para el reo se aplique retroactivamente. La prohibición de retroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales difícilmente será relevante en el caso de los decretos-leyes, habida cuenta de la interpretación restrictiva que la jurisprudencia constitucional ha hecho de ella.

Además, varios principios constitucionales (en especial, el de seguridad jurídica y el democrático) se proyectan sobre el problema que nos ocupa. Estos principios deben guiar la interpretación de las leyes que regulan la materia, y ser directamente aplicados para colmar las lagunas legales existentes.

A la hora de aplicar estos principios al caso de los decretos-leyes, hay que tener en consideración las peculiaridades que estos presentan. En primer lugar, su carácter provisional hace difícil que la seguridad jurídica justifique la conservación de los efectos que tales normas han producido antes de su derogación o pretendían producir después.

En segundo lugar, el decreto-ley suele establecerse de manera sorpresiva, por lo que el mismo principio de seguridad jurídica puede incluso exigir que su derogación tenga carácter retroactivo, con el fin de restablecer el marco normativo en el que sus destinatarios confiaron.

En tercer lugar, el decreto-ley es una norma excepcional, pues la potestad de dictar disposiciones con fuerza de ley en circunstancias ordinarias pertenece en exclusiva al parlamento. El principio democrático exige interpretar restrictivamente las disposiciones que imponen la conservación de los efectos jurídicos de los decretos-leyes rechazados parlamentariamente.

Así las cosas, resulta muy difícilmente compatible con estos principios jurídicos que los decretos-leyes, una vez han sido rechazados por el parlamento, produzcan efectos hacia el futuro, para el periodo posterior a su derogación.

Las reglas establecidas en el artículo 2 CC y otros preceptos análogos (como el art. 10 LGT) no son aplicables a la derogación de los decretos-leyes, pues entre el supuesto de hecho previsto en aquellos preceptos legales y el previsto en el artículo 86 CE hay grandes diferencias. Por un lado, el parlamento, cuando rechaza la convalidación de un decreto-ley, no puede modular o precisar los efectos en el tiempo de esta derogación. Por otro lado, el decreto-ley es una norma provisional, excepcional y, frecuentemente, sorpresiva. Estas diferencias determinan que las reglas prescritas en el artículo 2 CC resulten incompatibles con los principios democrático y de seguridad jurídica y con la configuración constitucional del decreto-ley, sobre todo si son interpretadas de manera lata, en el sentido de que impiden absolutamente que la derogación del decreto-ley incida en las situaciones jurídicas preexistentes e implican que un decreto-ley rechazado por el parlamento puede seguir produciendo efectos jurídicos hacia el futuro.

Los acuerdos de derogación de los decretos-leyes entran en vigor cuando se publican en el boletín oficial correspondiente. Esa derogación, en principio, hace recuperar su vigencia a las normas que el decreto-ley derogó, e impide que este siga produciendo efectos hacia el futuro, para el periodo posterior a su rechazo parlamentario.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- María Ángeles AHUMADA RUIZ (2023), “Inconstitucionalidad sin nulidad y sentencias interpretativas”, en Díez-Picazo Giménez y Sala Galvañ (coords.), *Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad*, CEPC, Madrid, pp. 135-162.
- Manuel ARAGÓN REYES (2016), *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid.
- Estanislao ARANA GARCÍA (2013), “Uso y abuso del decreto-ley”, *Revista de Administración Pública*, núm. 191, pp. 337-365.
- Xabier ARZOZ SANTISTEBAN (2023), “Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad”, en Díez-Picazo Giménez y Sala Galvañ (coords.), *Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad*, CEPC, Madrid, pp. 13-134.
- Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA (1985), “Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 106, pp. 97-170.
- Andrés BOIX PALOP (2004), *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid.
- Ana M.<sup>a</sup> CARMONA CONTRERAS (1997), *La configuración constitucional del Decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Ana M.<sup>a</sup> CARMONA CONTRERAS (2013), “El decreto-ley en tiempos de crisis”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, pp. 1-20.
- Marc CARRILLO (1987), “El decreto-ley: excepcionalidad o habitualidad”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, pp. 47-80.
- Rafael COLINA GAREA (2013), “Artículo 2”, en Bercovitz Rodríguez-Cano (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, t. I, pp. 100-113.
- Federico DE CASTRO (1949), *Derecho civil de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, t. I.
- Asunción DE LA IGLESIA CHAMARRO (1998), “La ‘convalidación’ parlamentaria del Decreto-Ley en España”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, pp. 7-61.
- Pablo DE LORA (2026), “¿Ex nunc? Manual de instrucciones para un Gobierno despótico”, *The Objective*, 11 de abril de 2026.
- Ana DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ (2011), “Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 24, pp. 137-178.
- Luis María Díez-PICAZO (1990), *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid.
- Gabriel DOMÉNECH PASCUAL (2002), *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Gabriel DOMÉNECH PASCUAL (2019), “Tutela judicial efectiva frente a medidas gubernamentales blindadas por Decreto-ley”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 198, pp. 139-164.
- Francisco Javier DONAIRE VILLA (2012), *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas: las figuras del Decreto Legislativo y el Decreto-ley autonómicos*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona.
- Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2024), *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, t. I.
- Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ (2026), “Decreto ley y derogación: un desafío para el sistema de fuentes”, *Revista de Administración Pública*, núm. 229, pp. 89-122.
- Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (2021), “Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 21, pp. 82-104.

- Yolanda GÓMEZ LUGO (2018), “El Decreto-Ley a examen: tres supuestos de uso abusivo”, en Vaquer Caballería, Moreno Molina y Descalzo González (coords.), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 843-869.
- Marisa GÓMEZ-LOBATO LANZAROTE (2026), “Efectos de la derogación parlamentaria de los decretos-leyes en materia tributaria. La derogación de las medidas tributarias contenidas en el Real Decreto-Ley 9/2024, de 23 de diciembre”, *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, núm. 517, pp. 53-87.
- Julio GONZÁLEZ GARCÍA (2026), “Prórroga extraordinaria del contrato de alquiler: RDL 8/2026 explicado”, *Global Politics and Law* (blog), 22 de marzo de 2026.
- Olga HERRÁIZ SERRANO (2011), “Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas comunidades”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 25, pp. 105-161.
- Juan José LAVILLA RUBIRA (2020), “Decreto-ley”, en Benigno Pendás (ed.), *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, pp. 677-681.
- Raúl LETELIER WARTENBERG (2011), *Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas*, Civitas, Madrid.
- Gemma LLIGADAS GONZÁLEZ (2023), “Laxitud interpretativa y abuso de las situaciones económicas complejas y de la heterogeneidad en los decretos-leyes: novedades en la práctica gubernamental y en la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 128, pp. 129-159.
- Carlos LÓPEZ PICÓ (2023), “¿Una nueva era del procedimiento de conversión de los decretos-leyes en ley? De su fundamentación inicial a su auge actual bajo la fragmentación parlamentaria”, *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, núm. 270, pp. 83-112.
- Emilio MANSO BLANCO (2026), “Entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2026: inseguridad jurídica y efectos derivados de su eventual no convalidación parlamentaria”, *Diario La Ley*, núm. 10921, 13 de abril de 2026.
- Joaquín MARCO MARCO y Marta PÉREZ-GABALDÓN (2023), “Regulación y uso de los decretos-leyes en las Comunidades Autónomas: la silenciosa invasión del poder ejecutivo”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 25, pp. 52-71.
- Esther MARTÍN NÚÑEZ (2024a), “Algunas consecuencias del uso abusivo del decreto-ley por parte de los ejecutivos estatal y autonómicos”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 45, pp. 109-132.
- Esther MARTÍN NÚÑEZ (2024b), “El Gobierno legislador. ¿Una respuesta a la debilidad del Parlamento?”, en Castellà Andreu y Expósito (coords.), *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*, Marcial Pons, Madrid, pp. 101-128.
- Alberto MARTÍNEZ DE SANTOS (2019), “La derogación del decreto-ley y el precipicio al que nos conduce un legislador provisional”, *Diario La Ley*, núm. 9355.
- Luis MARTÍN REBOLLO (2015), “Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, pp. 23-92.
- Luis MARTÍN REBOLLO (2024), “Sobre la banalización del Decreto-ley”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 110, pp. 44-49.
- José Ramón MONTERO GIBERT y Joaquín GARCÍA MORILLO (1984), *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid.
- José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ (1989), “El decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional”, en Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, pp. 819-870.
- Stephen R. MUNZER (1977), “Retroactive law”, *Journal of Legal Studies*, núm. 6(2), pp. 373-397.
- José C. NIETO-JIMÉNEZ (2023), *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- María Concepción NÚÑEZ LOZANO (2003), “El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 162, pp. 337-358.

- David PARRA GÓMEZ (2020), “La controvertida injerencia del Ejecutivo en la labor legislativa durante el insólito ciclo político 2015-2019”, *CEFLegal. Revista práctica de Derecho*, núm. 238, pp. 77-110.
- Javier PÉREZ ROYO (1988), *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid.
- Ricardo RIVERO ORTEGA (2026), “El nefasto decreto-ley de alquileres”, *El Español*, 25 de abril de 2026.
- Violeta RUIZ ALMENDRAL (2023), “La inconstitucionalidad de las normas tributarias en España: efectos jurídicos y consecuencias prácticas”, en Díez-Picazo Giménez y Sala Galvañ (coords.), *Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad*, CEPC, Madrid, pp. 163-216.
- Javier SALAS HERNÁNDEZ (1979), *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid.
- Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (2009), *Principios de Derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, t. I.
- Pablo SANTOLAYA MACHETTI (1988), *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid.
- Rafael SANZ GÓMEZ y Sergio SANZ GÓMEZ (2020), “Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 188, pp. 127-158.
- Teresa SEVILLA MERINO (2008), “El decreto-ley en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20, pp. 375-393.
- José Eugenio SORIANO GARCÍA (2025), “Triple nulidad de la cesión gubernamental del palacete parisiense al PNV”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 119, pp.24-37.
- Rosario TUR AUSINA (2002), *El control parlamentario de los decretos leyes*, CEPC, Madrid.
- Francisco José VILLAR ROJAS (2023), *El Derecho administrativo transitorio (ultraactividad, retroactividad y normas transitorias en las leyes administrativas)*, Iustel, Madrid.

