

LA INCORPORACIÓN DE LA POTESTAD GUBERNAMENTAL DE URGENCIA A LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: CONSIDERACIONES CRÍTICAS

Ana M. Carmona Contreras

SUMARIO: I. Consideraciones generales en torno al lugar de la potestad normativa del gobierno en los Estatutos de Autonomía: pasado y presente.—II. Los decretos-leyes autonómicos: admisibilidad constitucional versus conveniencia institucional.—III. El presupuesto habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad.—IV. Ámbito material del decreto-ley autonómico: 1. De las exclusiones constitucionalmente debidas. 2. A las elusiones estatutariamente queridas. 3. Profundidad reguladora de la potestad atribuida al Gobierno.—V. La intervención parlamentaria: la opción por la dualidad procedimental: 1. La convalidación. 2. La conversión en ley.

I. Consideraciones generales en torno al lugar de la potestad normativa del gobierno en los Estatutos de Autonomía: pasado y presente

Los procesos de reforma estatutaria que se están viviendo en diversas Comunidades Autónomas españolas van a traer consigo intensos cambios en la fisonomía de los ordenamientos jurídicos afectados. En tal sentido, resulta patente que el protagonismo cuasi absoluto desplegado por ciertas cuestiones *estrella*, como el reparto de competencias y la financiación autonómica, ha postergado a un segundo plano otros temas cuya importancia en términos jurídicos e institucionales está fuera de toda duda.

En dicho grupo brillan con luz propia las fuentes del derecho autonómico, las cuales —dada la directa relación que éstas ejercen sobre la forma de gobierno operante en las CCAA— resultan determinantes a la hora de aproximarse al conocimiento de los rasgos esenciales que caracterizan la dinámica institucional vigente en dichos ordenamientos jurídicos. Desde tal perspectiva, consideramos que el reconocimiento a nivel

estatutario de capacidad normativa primaria a favor del Ejecutivo y, más concretamente, la facultad para dictar decretos leyes, supone una novedad altamente significativa. De este modo, la toma en consideración de los efectos jurídicos, así como las implicaciones institucionales deducidas de dicha apertura constituyen el objeto de estudio al que se dedican las siguientes páginas.

Los Estatutos de autonomía surgidos como consecuencia del generalizado proceso de descentralización política vivido en nuestro país tras la aprobación de la Constitución optaron por introducir, sin excepción alguna, el régimen parlamentario en sus respectivos ordenamientos (1), a saber: una asamblea legislativa elegida por sufragio popular y un gobierno cuya existencia se reconduce a la confianza manifestada por la representación ciudadana reunida en el parlamento regional. En función de la forma de gobierno elegida, emerge un sistema de fuentes del derecho en el que se apuesta sin reservas por un esquema *clásico*, en el que la ley parlamentaria ocupa el centro del ordenamiento y en donde, consecuentemente, la potestad de creación normativa atribuida al Ejecutivo, plasmada en reglamentos, se configura con un carácter eminentemente secundario y subordinado a las prescripciones establecidas por aquélla.

Sentada esta regla general, sin embargo, va a establecerse una significativa excepción, dado que algunos Estatutos —en un número no escaso— se mostraron receptivos hacia el fenómeno de la delegación legislativa (2). Como consecuencia de tal actitud, la figura del decreto legislativo —configurado según las pautas presentes en los artículos 82 a 85 CE— pasó a engrosar el elenco de normas del sistema de fuentes del derecho autonómico y con ella, la capacidad de creación normativa primaria a favor del gobierno, previa delegación parlamentaria, obtuvo carta de naturaleza en dicho ordenamiento. No sucedió lo mismo con relación al decreto-ley, la segunda de las manifestaciones de potestad legislativa que, a nivel estatal, la Constitución (artículo 86) reconoce al Ejecutivo y que aparece vinculada a la concurrencia de situaciones de urgencia (3). La gestión normativa de circunstancias fácticas necesitadas de una respuesta urgente e inmediata,

(1) A este respecto, se constata la aplicación mimética a todas las CCAA, independientemente de la vía constitucional de acceso al autogobierno, de lo dispuesto en el artículo 152 CE únicamente para aquellas constituidas con arreglo al artículo 151.

(2) Para una aproximación analítica al estado de la cuestión en los Estatutos, vid. E. GRECIET, «Decretos legislativos autonómicos, *ultra vires* y responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma Legisladora», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2003, pp. 239-244.

(3) En el ordenamiento regional italiano se detecta una conducta similar, puesto que los Estatutos, tanto los vigentes con carácter previo a la reforma constitucional de 2001 como los elaborados con posterioridad a la misma, contemplan la figura de los decretos legislativos. Ésta, sin embargo, aparece limitada a la modalidad de la refundición de textos (los denominados *testi unici*), excluyéndose la de los decretos-leyes.

así pues, quedó al margen de la esfera gubernamental autonómica para ser competencia exclusiva de las asambleas parlamentarias.

II. Los decretos-leyes autonómicos: admisibilidad constitucional versus conveniencia institucional

Trazado este sumario cuadro de referencia, la pregunta que inmediatamente a continuación se plantea es la siguiente: La no recepción estatutaria del decreto-ley, ¿obedece a razones de naturaleza constitucional? o, por el contrario, ¿es consecuencia de una decisión de carácter político? Como resulta obvio, la disyuntiva formulada sólo tiene razón de ser en el caso de que no exista impedimento constitucional para la incorporación del referido instrumento normativo a los ordenamientos autonómicos. En caso contrario, esto es, si se detectara la existencia de impedimentos constitucionales, el dilema indicado carece de objeto, al no existir margen alguno para la decisión de los estatuyentes. Precisamente por ello, debe determinarse de forma preliminar la cuestión relativa a la admisibilidad o no de los decretos-leyes autonómicos en el régimen constitucional actualmente vigente en España.

A tal efecto, debe partirse de la base de que la Constitución nada establece al respecto, siendo el Gobierno de la nación el único destinatario de las previsiones contenidas en el artículo 86.1 CE. Por su parte, tampoco los preceptos dedicados a la organización institucional de las CCAA introducen ninguna referencia en este sentido. Los silencios reseñados, sin embargo, no pueden interpretarse como sinónimo de una actitud constitucionalmente contraria a la eventualidad planteada. Por una parte, debe rechazarse que las previsiones relativas a la atribución de potestad legislativa a favor del gobierno son de carácter excepcional y que, precisamente por ello, su extensión o aplicación analógica a otros supuestos no expresamente contemplados en sede constitucional resulta inaceptable (4). En el fondo de tal razonamiento (5) subyace un prejuicio con respecto a la existencia de capacidad normativa primaria a favor del Ejecutivo que no encuentra fundamento alguno en nuestra Constitución. Ello es así porque, a diferencia del carácter traumático que en otros momentos históricos re-

(4) Este argumento ha sido defendido en Italia por la Corte Constitucional en su Sentencia n. 50/1959, FJ 4.

(5) Se trata, por lo demás, de una argumentación acogida de forma prácticamente unánime por parte de la doctrina italiana. Tanto sólo recientemente, a raíz de la reforma constitucional operada en 2001 sobre el Título V de la Constitución —sic. el referido a la organización territorial del Estado—, algunas voces (minoritarias) han manifestado una opinión crítica. En tal sentido, vid. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, 2.^a edición, Giappichelli, Turín, 2002, pg. 55.

sultaba inherente a estas fuentes del derecho, en la actualidad, éstas se presentan liberadas de tal estigma (6), afirmándose como instrumentos normativos plenamente normalizados en el esquema de producción jurídica existente en nuestro ordenamiento (7). Desde tal punto de vista, resulta que el decreto-ley no es más que una excepción constitucionalmente querida a la regla general que, como regla general, atribuye la competencia legislativa al Parlamento (8).

Así pues, la búsqueda del punto de referencia determinante a la hora de despejar la incógnita formulada inicialmente ha de dirigirse hacia otro tipo de consideraciones cuya toma en consideración aporte resultados más fructíferos. En el ejercicio de dicha tarea de exploración, el siguiente elemento a valorar es si las normas que integran el sistema de fuentes del derecho sólo pueden ser establecidas por la Constitución o si, por el contrario, dicha operación resulta accesible a otras normas jurídicas. A este respecto, debe ponerse de manifiesto que la idea del *numerus clausus* constitucional de categorías normativas (9), esto es, de la existencia de un sistema constitucionalmente cerrado de fuentes del derecho no encuentra reflejo en la sistemática que inspira nuestra Norma Suprema (10). El argumento central que avala esta afirmación se encuentra en las disposiciones constitucionales referidas a la organización institucional de las CCAA, ya que ninguna de ellas (y muy señaladamente, el artículo 152.1 CE), al referirse a las asambleas regionales atribuye a éstas el ejercicio de la potestad legislativa autonómica en términos exclusivos y excluyentes. *A sensu contrario*, por lo tanto, se deja abierta la puerta a la posibilidad de que puedan existir otras manifestaciones de capacidad normativa primaria equipara-

(6) Reflexiones en torno a la sustancial transformación experimentada por el Gobierno así como por su potestad normativa primaria se encuentran en A. M. CARMONA, *La configuración constitucional del decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, especialmente, pp. 37-49 y 80-83.

(7) Sirva para confirmar tal percepción, la constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional afirmando la especial aptitud de esta figura para dar respuesta normativa a las exigencias de la vida actual. Vid. por todas, la STC 6/1983.

(8) En este sentido, G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, EGES, Turín, 1985, pg. 175 considera que el decreto-ley se afirma como «un instrumento que sirve, excepcionalmente, para garantizar la normal vigencia de aquel principio (sic., centralidad parlamentaria en los procesos de creación legislativa)».

(9) Que, por lo demás, tantas adhesiones ha cosechado entre la doctrina italiana desde que fuera formulada por V. CRISAFULLI, «Ammissibilità dei decreti-legge regionali», *Rassegna parlamentare*, nums. 8-9, 1959, pp.3-32.

(10) Y tampoco en el italiano, a partir de la referida reforma constitucional de 2001, que ha transformado radicalmente el sistema de atribución de competencias entre el Estado y las regiones e, igualmente, ha modificado de forma sustancial la configuración de la capacidad normativa —legislativa y reglamentaria— de estas últimas. Apartándose de la línea argumental mantenida mayoritariamente por la doctrina, vid. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bolonia, 2002, pg. 413.

das a la ley parlamentaria cuya autoría corresponda al Gobierno (11). La ausencia de veto constitucional en tal sentido, junto con el rol protagonista conferido en nuestro ordenamiento a los Estatutos de autonomía lleva a afirmar que la competencia para la regulación de tales fuentes primarias corresponde a éstos. De este modo, la existencia o no de las mismas en sede autonómica depende directamente de la previsión expresa que a tal respecto haga cada Estatuto.

Quiere decirse con ello, y en este punto la aclaración resulta necesaria, que si el silencio constitucional es sinónimo de indeterminación y, por lo tanto, susceptible de ser interpretado en clave permisiva, el mutismo estatutario sólo puede considerarse como expresión de una voluntad necesariamente excluyente. El papel esencial que despliega el Estatuto en la definición y establecimiento del sistema institucional autonómico, siempre en armonía con la Constitución, impone necesariamente tal conclusión (12). Admitir lo contrario, aceptando la posibilidad de que el decreto-ley se incorpore a los ordenamientos autonómicos bien a través de otros cauces jurídicos (13), bien reconociendo fuerza normativa a la necesidad (14) resulta inaceptable (15). En función de los argumentos expuestos cabe

(11) Esta es la posición predominante entre la doctrina española. Así lo defendió muy tempranamente, J. Salas, *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, pg. 135. En Italia, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit., pg. 415 llega a una conclusión similar, considerando que el contenido del nuevo artículo 121.2 CI —«la potestad legislativa atribuida a las regiones es ejercida por el Consejo regional»— no está excluyendo la posibilidad de que aquélla sea ejercida por un órgano distinto.

(12) Vid. por todos, C. AGUADO, *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 270-273.

(13) Es el caso planteado en 1983 por una ley del Parlamento vasco que, con el fin de afrontar la grave situación creada por unas inundaciones, procedió a atribuir al Ejecutivo de dicha Comunidad la competencia para dictar decretos-leyes. Haciendo uso de la referida atribución, el gobierno vasco produjo cinco de estos decretos. Un completo análisis del contenido y las vicisitudes parlamentarias que rodearon la producción de tales normas, se encuentra en E. COBREROS, «Los decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma vasca», *RVAP*, num. 7, 1983.

(14) Esta postura ha obtenido un escaso eco entre nuestra doctrina. En esta línea, vid. I. LASAGABASTER, «Consideraciones en torno a la figura de los decretos-leyes y los decretos legislativos en el ámbito autonómico», *RVAP*, num. 2, 1981. Más aceptación presenta la misma entre los constitucionalistas italianos. Un reciente y decidido alegato en tal sentido se encuentra en P. BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto-legge*, www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma, 2002, quien preconiza el reconocimiento por los Estatutos regionales de la necesidad como fuente —acto— del derecho, así como el establecimiento de cauces procesales concretos mediante los que las asambleas legislativas fiscalicen los casos producidos. De esta forma, según la autora, se podrá superar la originaria inconstitucionalidad que afecta en todo caso a las normas emanadas por los Ejecutivos regionales en casos de urgencia, haciéndolas ingresar en el ámbito de la legalidad y, asimismo, restaurar el normal reparto de competencias transgredido por la actuación gubernamental.

(15) En los ordenamientos donde la Constitución se afirma como Norma Suprema, regulando las fuentes de producción jurídica, admitir hipótesis de creación normativa al margen de las pautas fijadas por aquélla resulta inadmisibles. En torno a la idea de Constitución como «norma sobre producción de normas», vid. J. L. REQUEJO, *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento: la Constitución como norma sobre aplicación de normas*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.

afirmar, por lo tanto, que la ausencia de la figura del decreto-ley en los *primeros* Estatutos en modo alguno puede achacarse a la existencia de obstáculos constitucionales —ahí está la previsión de decretos legislativos para confirmarlo— sino a la conciencia (más o menos explícita) de los estatuyentes en torno a la no conveniencia de introducir dicha categoría normativa en los ordenamientos de las CCAA.

El carácter justificado de tal decisión emerge a la luz de las circunstancias concurrentes en los momentos iniciales de la andadura autonómica. En efecto, el reto de asentar plenamente el modelo parlamentario introducido por los Estatutos, situando a las asambleas legislativas en el centro de gravedad del sistema institucional, así como la necesidad de que la ley parlamentaria se afirme *efectivamente* como categoría normativa predominante en la tarea de construcción y desarrollo de los ordenamientos jurídicos autonómicos, actuaron como elementos determinantes a la hora de justificar la no previsión de la potestad legislativa de urgencia a favor de las instancias gubernamentales.

La recepción estatutaria de la delegación legislativa, por su parte, lejos de desautorizar las consideraciones expuestas, vienen a reforzarlas. El hecho de que los decretos legislativos no se produzcan por iniciativa del Ejecutivo sino como consecuencia de una previa (y determinante) decisión parlamentaria, la cual, asimismo, fija los límites de la acción normativa que ha de desarrollar aquél, marca una diferencia fundamental con respecto al decreto-ley. Éste, surge por la decisión inicial del gobierno que aprecia discrecionalmente una situación necesitada de urgente respuesta normativa que, sólo con posterioridad, es sometida al control parlamentario. Así pues, estamos ante dos instrumentos normativos de rango, fuerza y valor jurídico similares (puesto que ambos son de carácter primario), elaborados por el mismo sujeto (el gobierno) pero con unas implicaciones jurídicas e institucionales de muy diverso signo.

Con la apertura de procesos reformadores en diversas CCAA, la cuestión de los decretos-leyes autonómicos, como ya se ha apuntado más arriba, ha vuelto a saltar a la palestra y los nuevos Estatutos están abordando sin reservas este complejo asunto. El caso es que en la actual coyuntura reformadora, tras 25 años de experiencia autonómica, las prevenciones que originariamente existían en torno a esta figura parecen haber desaparecido por completo. El grado de madurez alcanzado por el tejido institucional de las CCAA, así como el avanzado grado de desarrollo legislativo en el que se encuentran los ordenamientos autonómicos podrían considerarse como las causas principales determinantes de este radical cambio de actitud.

No obstante, a pesar de la concurrencia de este renovado trasfondo, ha de ponerse de manifiesto que la introducción del decreto-ley en el sis-

tema de fuentes del derecho autonómico debe ser recibida con extraordinaria cautela, teniendo muy presente los inconvenientes que, en términos institucionales, dicha incorporación puede traer consigo. La ausencia de impedimentos jurídicos debe ser confrontada con las eventuales disfuncionalidades que un uso desmedido del mismo proyectaría sobre el normal desenvolvimiento de la dinámica relacional entre los órganos políticos autonómicos. Sentada tal premisa, a continuación, pasaremos a analizar los elementos caracterizadores de la potestad gubernamental de urgencia reconocida a los Ejecutivos autonómicos. En tal sentido, y a modo de *leit-motiv* que de forma constante va a dominar nuestra exposición, hemos de subrayar el intenso mimetismo que con respecto a la configuración constitucional del decreto-ley presentan, por lo general, las nuevas regulaciones estatutarias. Éstas, lejos de introducir significativas modificaciones, muestran una acusada ausencia de espíritu creativo, así como unas escasas dotes de innovación.

III. El presupuesto habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad

La cláusula de la «extraordinaria y urgente necesidad» utilizada por el artículo 86.1 CE es reproducida de forma prácticamente unánime por los nuevos Estatutos (16) a la hora de configurar el supuesto fáctico que deja expedita la vía al gobierno para recurrir al decreto-ley. Las consideraciones formuladas por la jurisprudencia del TC en relación al contenido que dicho presupuesto habilitante presenta en la práctica resultan, por lo tanto, aplicables también al caso autonómico.

Como punto de partida general, ha de tenerse presente que la interpretación que en torno a la urgencia mantiene el Alto Tribunal se caracteriza por su extrema flexibilidad, lo cual confiere al decreto-ley una particular aptitud para hacer frente a «las situaciones cambiantes de la vida actual» (17). Entre éstas se incluyen no sólo eventos imprevisibles (como por ejemplo,

(16) Vid. los artículos 64.1 y 44.4 de los Estatutos catalán y valenciano, respectivamente. Igualmente, el artículo 110.1 del proyecto de Estatuto para Andalucía aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión celebrada el 7 de noviembre de 2006 y posteriormente (sin introducir modificación alguna) por el Senado, el 20 de diciembre de 2006. Una tendencia similar, por su parte, se detecta en las más recientes propuestas de reforma estatutaria presentadas ante el Congreso de los Diputados por las Comunidades Autónomas de Aragón (vid. el artículo 44.1, *BOCCG, VIII Legislatura, serie B, núm. 253-1*, 8 de septiembre), Islas Baleares (vid. el artículo 48.1, *BOCCG, VIII Legislatura, serie B, núm. 251-13*, 12 de diciembre) y Castilla-León (vid. el artículo 25.4, *BOCCG, VIII Legislatura, serie B, núm. 268-1*, 15 de diciembre).

(17) STC 6/1983, FJ 4. Este modo de concebir la necesidad mueve a J. PÉREZ ROYO, «La distribución de la capacidad normativa normativa entre Gobierno y Parlamento», en AA.VV., *El gobierno en la Constitución y en los Estatutos de autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pg. 139, a identificar al decreto-ley con «la ley a secas».

desastres o catástrofes naturales) sino también situaciones de muy diversa índole que exigen una intervención normativa inmediata: Así, se han considerado urgentes por nuestro TC el saneamiento de las Haciendas Locales (18), el riesgo de desestabilización del sistema financiero (19), la reconversión industrial (20), la reforma de la Administración tras un cambio de gobierno (21), las exigencias planteadas por la Unión Europea en relación con el déficit público interno (22), colmar el vacío normativo creado tras una sentencia del TC (23), la necesidad de reactivar la economía (24), etc. El elemento común a todas y cada una de las circunstancias referidas, y el que precisamente abre la puerta a la capacidad normativa del gobierno, es la exigencia de una rápida respuesta normativa para afrontar la coyuntura fáctica concurrente. La urgencia, pues, lejos de presentar un contenido predefinido, tiende a identificarse básicamente con la premura temporal (25).

Ahora bien, con el fin de contrarrestar el evidente peligro de abuso inherente a este modo genérico de interpretar el presupuesto habilitante del decreto-ley, el TC ha procedido a verificar la existencia de una serie de indicios puntuales (dotados de relevancia jurídica) cuya concurrencia resulta indicativa no de que la situación afrontada es urgente sino precisamente de lo contrario (confín negativo) (26). Con la intención de trazar dicho límite excluyente, el Tribunal toma en consideración los siguientes elementos:

1) Los intervalos temporales existentes entre la aprobación por el gobierno, publicación en el BOE y la efectividad de las normas contenidas en el decreto-ley (27). En relación a este punto, debe ponerse de manifiesto

(18) STC 6/1983.

(19) STC 111/1983.

(20) STC 29/1986.

(21) STC 60/1986.

(22) STC 182/1997.

(23) STC 11/2002.

(24) STC 189/2005.

(25) G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., pg. 179, aboga por una interpretación del presupuesto habilitante del decreto-ley en una clave « eminentemente política » y, por ende, al margen de consideraciones objetivas.

(26) A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, cit., pp. 62-65, dedica especial atención a la labor desarrollada por el TC en este ámbito, en tanto que definidor de un « confín negativo » que excluye la urgencia, más que de una acción de signo positivo orientada hacia la concreción del contenido material que incluye la noción de urgencia.

(27) STC 23/1993, FJ 4. Tal intervalo temporal debe producirse en un tiempo breve, demostrando de tal manera la existencia de una situación efectivamente urgente. Desde tal perspectiva, la fecha de publicación del acuerdo parlamentario de convalidación, ocupa un lugar decididamente secundario.

—por su particular relevancia— que el TC admite la eventual disociación entre la regulación jurídica de la situación definida como urgente (*urgenza del provvedere*) y la efectiva aplicación práctica de las medidas adoptadas (*urgenza del provvedimento*) (28). En tales casos, el criterio decisivo es que se haya creado con carácter urgente un nuevo marco normativo (29) y que, asimismo, se haya fijado el momento en el que empezarán a aplicarse las normas que lo integran (30).

2) La funcionalidad del presupuesto habilitante no se reduce únicamente, al ámbito de lo temporal, proyectando sus efectos también hacia consideraciones de índole sustancial. Así se deduce de la exigencia formulada por el TC relativa a la necesaria *conexión de sentido* que ha de existir entre la urgencia apreciada por el Gobierno y el contenido normativo recogido en el decreto-ley. La concurrencia de un nexo de causalidad entre ambos elementos se perfila, por lo tanto, como un factor esencial. Debe aclararse, sin embargo, que en el desempeño de tal labor, el Tribunal, lejos de entrar en consideraciones de fondo (31), adopta una posición de intensa auto-restricción, limitándose a verificar la concurrencia de una relación de proporcionalidad entre el medio empleado (decreto-ley) por el Ejecutivo para superar la coyuntura urgente planteada y el contenido de las normas emanadas a tal efecto (fin) (32). Sólo cuando la debida proporcionalidad es ignorada y la discrecionalidad política se convierte en arbitrariedad, el Tribunal viene a garantizar el respeto efectivo de los límites constitucionales existentes (33).

3) El elenco de requisitos jurisprudenciales se completa con la siguiente exigencia: el recurso al decreto-ley queda legitimado siempre y cuando la situación de hecho que lo motiva (*sic*. la urgencia) necesite de una res-

(28) Para un detenido análisis de esta cuestión, vid. A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, op. cit., pp. 122-128.

(29) La STC 29/82, FJ 6 habla de «una normativa de eficacia inmediata que implica un tratamiento innovativo de la materia».

(30) SSTC 29/1986, FJ 3 y 23/1993, FJ 4.

(31) En este sentido resulta paradigmática la STC 111/1983, cuyo FJ 7 declara: «el TC no puede pronunciarse a favor de una concreta medida sino valorar la constitucionalidad de la elegida; si atendiera a aquella pretensión se trasladaría a él una responsabilidad que no le corresponde a su función, y entrañaría una ingerencia en una decisión política que sólo al Gobierno, con el control parlamentario, corresponde».

(32) Con tal finalidad, el TC —vid. la STC 11/2002, FJ 4— lleva a cabo una valoración global de «todos aquellos factores que determinaron al gobierno a dictar la disposición legal excepcional: exposición de motivos, debate parlamentario de convalidación, expediente de elaboración del decreto-ley, situaciones concretas u objetivas que han dado lugar a la aprobación del mismo». Para ello, toma en consideración «los argumentos expuestos por el Gobierno en la exposición de motivos del decreto-ley».

(33) Ya en la primera sentencia dedicada al decreto-ley —la 29/1982, FJ 2— el TC afirmó que no estamos en presencia de una cláusula vacía, desprovista de significado. Su carácter indeterminado no significa que no existan límites deducidos de la misma Constitución. Profundizando en esta línea argumental, vid. A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, cit., pp. 72-75.

puesta normativa en un tiempo inferior al empleado en la tramitación de una ley por el procedimiento de urgencia (34). Con este último supuesto se da entrada a una variable temporal de naturaleza cuantitativa que nos remite a la que se configura como fundamental justificación de la potestad legislativa conferida al Ejecutivo para situaciones de urgencia, a saber: la incapacidad estructural del Parlamento para responder tempestivamente a las necesidades de la vida cotidiana (35). En efecto, la lentitud consustancial a la dinámica funcional de las asambleas legislativas (decididamente intensificada cuando, como en el caso de nuestras Cortes Generales, éstas presentan carácter bicameral) resulta determinante a la hora de articular un cauce jurídico apto para gestionar situaciones que, por sus características, exigen una pronta respuesta normativa. Asumida la tendencial ineficacia parlamentaria, el gobierno se erige como el órgano más y mejor cualificado para actuar en tales circunstancias: no sólo por su composición mucho más reducida sino también y sobre todo por el *modus operandi* que lo caracteriza (36), situándose en las antípodas de los principios de publicidad, debate y contradicción permanente de opiniones que son propios del procedimiento parlamentario.

Planteadas la cuestión en estos términos, a continuación, hemos de interrogarnos acerca de si el cuadro apuntado también se manifiesta y en qué medida en el ámbito autonómico. Las implicaciones derivadas de la incógnita formulada presentan un valor extraordinario a la hora de considerar la pertinencia —en términos prácticos— del decreto-ley en tales ordenamientos. No se está haciendo referencia al hecho (evidente) de que las circunstancias fácticas en las que se desenvuelve el devenir de las instancias autonómicas difiera sustancialmente del contexto estatal, puesto que la urgencia no hace distinciones entre las diversas esferas territoriales. El sentido de la pregunta, antes bien, apunta directamente a otras cuestiones de signo muy diverso; por un lado, el carácter monocameral que presentan los parlamentos autonómicos y, por otro, el menor volumen de trabajo que, con respecto a las Cortes Generales, soportan aquéllos.

(34) Esta exigencia queda formulada en la STC 29/1982.

(35) G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., pg. 177, considera que los problemas que experimentan los gobiernos a la hora de traducir en actos legislativos su programa tienen su razón de ser en la «dificultad objetiva» que sufren las cámaras a la hora de afrontar en términos razonables las cuestiones necesitadas de regulación.

(36) El artículo 98.2 CE resulta altamente significativo a este respecto, atribuyendo un status decididamente preeminente a la figura del presidente, el cual «dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión». Por su parte, la parquedad que presenta el artículo 18 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno al regular el funcionamiento del Consejo de Ministros, limitándose a establecer unas más que sucintas disposiciones resulta igualmente indicativa sobre la agilidad y dinamismo que preside el funcionamiento de la esfera gubernamental.

Con respecto al primer elemento, la configuración sistémica del circuito parlamentario periférico debe considerarse como un elemento capital a la hora de afrontar con la máxima prudencia el uso de los decretos-leyes en dichos ordenamientos. La existencia de una sola cámara (y no dos, como en el nivel central), así como su composición más reducida, confieren a las asambleas autonómicas una mayor agilidad funcional a la hora de abordar y resolver los asuntos planteados (37). Consecuentemente, los tiempos necesarios para la tramitación, discusión y aprobación de los mismos —y muy señaladamente de los proyectos y proposiciones de ley— experimentan una sustancial reducción. Junto a ello, y aquí entra en juego el segundo de los factores a considerar, tampoco puede perderse de vista que la carga de trabajo que pende sobre los parlamentos regionales no resulta particularmente gravosa (38), presentando un volumen menor que el soportado por las Cámaras centrales (39).

De la confluencia de ambas circunstancias emerge el hecho objetivo de que la capacidad de los legislativos autonómicos para responder a los asuntos urgentes que puedan plantearse en la práctica es decididamente mayor que la que presentan sus homónimos nacionales (40). Si a ello unimos la posibilidad —que, desde la perspectiva de la preservación de la función encomendada a las cámaras, se torna en obligación— de que los reglamentos parlamentarios autonómicos introduzcan procedimientos específicos a cuyo través los asuntos necesitados de una urgente respuesta normativa reciban un tratamiento preferente y sumario (41), buena parte de la justificación que sustenta la figura del decreto-ley tiende a desaparecer, poniendo seriamente en entredicho la necesidad de su introducción en la esfera autonómica.

(37) M. SICLARI, *Davvero necessaria la previsione di decreti legge regionali?*, www.associazionedei-constituzionalisti.it/dibattiti/riforma, 2002, procede a analizar detenidamente las diferencias sustanciales existentes entre los circuitos parlamentarios central y regional.

(38) Los datos arrojados por la estadística legislativa autonómica, así lo confirma. Centrándonos en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, encontramos que, en la I Legislatura (1982-1986), el Parlamento aprobó un total de 43 leyes. La progresión descendente que se observa en las dos siguientes legislaturas (30, en la II —1986-1990— y 24, en la III —1990-1994) alcanza su punto más bajo en la IV —1994-1996—, en la que el número se reduce drásticamente a 7. Superado este crítico momento de impasse, se observa una recuperación en el ritmo legislativo, aprobándose 44 leyes en la V y un número similar en la VI legislatura.

(39) En un sentido similar se expresa A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Turín, 2001, pg. 19.

(40) Como ha subrayado Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milán, 2000, pp. 108-109, «no puede perderse de vista que la ley regional presenta un iter formativo sin duda más breve que el de la ley estatal y que, asimismo, el Consejo (sic. la asamblea regional) puede utilizar la facultad, contemplada en el artículo 127.2 de la Constitución (italiana), de tramitar la ley por el procedimiento de urgencia».

(41) M. SICLARI, *Davvero necessaria la previsione di decreti legge regionali?*, *op. cit.*

Ahora bien, desde el momento en que dicha figura normativa ha obtenido carta de naturaleza estatutaria, sólo cabe esperar que su uso práctico se limite por los gobiernos regionales a casos de urgencia calificable como objetiva (42), esto es, a aquellas situaciones (sean las que sean, sin prejuzgar su contenido) con respecto a las que la respuesta parlamentaria no puede producirse con la brevedad exigida por el caso planteado. Que esta aspiración se concrete en la práctica o que, por el contrario, quede relegada al papel de un mero desideratum teórico va a depender de varios factores: por un lado, de la «sensibilidad» que los Ejecutivos autonómicos manifiesten hacia la competencia encomendada a las asambleas legislativas. Por otro, de la propia conciencia que en este sentido demuestren los reglamentos parlamentarios a la hora de articular procedimientos de urgencia dotados de la necesaria agilidad. Finalmente, y a modo de garantía última, cabe esperar que la exigencia formulada por el Tribunal Constitucional relativa a la producción del decreto-ley en un tiempo inferior al requerido para la tramitación de una ley por el procedimiento de urgencia, pase a ocupar un lugar preponderante en el desarrollo de la tarea fiscalizadora abordada por dicho órgano. El carácter objetivo del requisito en cuestión pone a disposición del tribunal un instrumento de control particularmente apto de cara a la neutralización de posibles excesos gubernamentales en el uso de su potestad legislativa de urgencia.

IV. **Ámbito material del decreto-ley autonómico**

1. **De las exclusiones constitucionalmente *debidas***

Concluido el análisis del presupuesto habilitante que legitima el recurso al decreto-ley por parte del Gobierno, la lógica impondría pasar a considerar los instrumentos a través de los que las asambleas legislativas autonómicas proceden a controlar la actividad normativa gubernamental de urgencia. Dado que ésta no hace distinciones materiales, no tiene sentido que la potestad normativa para hacerle frente se configure sobre la base de ámbitos excluidos e inmunes a su acción reguladora más allá de aquellos sectores materiales que, según el reparto de competencias deducido del juego combinado entre Constitución y Estatutos, escapan a la competencia legislativa de las CCAA. No siguen, sin embargo, los nuevos Estatutos este íter lógico, ya que una vez establecido el presupuesto de he-

(42) Una solución similar preconiza en Italia N. ZANON, *Decreti-legge, Governo e Regione dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/, 2002.

cho que da paso al decreto-ley, proceden a excluir de su radio de acción un importante grupo de materias. Como consecuencia de tal aproximación, constatada una situación urgente que afecta a la Comunidad Autónoma, la puerta a la respuesta gubernamental no se abre siempre y en cualquier caso sino que, muy al contrario, dicha eventualidad se hace depender de cuál sea la materia afectada.

Esta solución, fruto de la acrítica recepción estatutaria de la configuración que a nivel constitucional presenta el decreto-ley (43), trae consigo importantes disfuncionalidades, puesto que a las materias excluidas de regulación autonómica por *imperativo* constitucional deben añadirse aquellas otras exceptuadas por la *libre decisión* estatutaria. Nos enfrentamos, por lo tanto, a un ámbito doblemente inmune a la acción de los Ejecutivos regionales, compuesto, a su vez, por dos niveles sucesivos de exclusión: el primero, de carácter debido y el segundo, de naturaleza voluntaria.

Por lo que se refiere al primero de dichos niveles, hay que tener en cuenta que el ámbito material en el que puede actuar la potestad gubernamental de urgencia autonómica, como por lo demás también ocurre con la capacidad legislativa de los parlamentos regionales (44), aparece configurado por la distribución competencial deducida de las previsiones incorporadas por cada Estatuto de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Las CCAA, por lo tanto, tienen un terreno de juego normativo circunscrito por lo establecido en dichas normas que, en modo alguno, pueden rebasar, so pena de incurrir en inconstitucionalidad. Así pues, planteada una situación de urgencia con incidencia sobre sus respectivos territorios (45), los gobiernos autonómicos sólo podrán emanar decretos-leyes cuyo objeto verse sobre materias con respecto a las que la Comunidad Autónoma goza de competencia legislativa, ya sea ésta de carácter pleno o, por el contrario, se halle limitada al desarrollo (por ley) de las bases previamen-

(43) La actitud excluyente que presenta el artículo 86.1 CE, así como la amplitud de las materias que no se pueden afectar por decreto-ley han merecido una valoración extraordinariamente negativa por parte de la doctrina. Por todos, vid. A. M. CARMONA, *La configuración constitucional del decreto-ley*, cit., pp. 129-135. Por su parte, P. SANTOLAYA, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, pg. 49, considera «ingenua» esta opción constitucional.

(44) Una profunda reflexión en torno a la ley autonómica dentro de nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, M. Pons/Instituto de estudios autonómicos/IVAP, Barcelona, 2001. Vid., especialmente, pp. 139-245.

(45) En este sentido, el elemento determinante no es que la coyuntura urgente se plantee exclusivamente en una Comunidad Autónoma, circunscribiendo sus efectos a la misma. Antes bien, sin ignorar la importancia de tal factor, el punto fundamental de referencia a tener en cuenta es que la urgencia en cuestión gire en torno a una materia sobre la que dicha Comunidad ejerce competencia legislativa. Huelga decir que, presentando la circunstancia fáctica definida como urgente un carácter supraautonómico, los eventuales decretos-leyes emanados por los gobiernos de las Comunidades afectadas han de circunscribir necesariamente sus efectos al marco territorial respectivo.

te fijadas por el Estado (46). En este sentido, resulta aplicable a los Ejecutivos regionales la jurisprudencia del TC relativa a la prohibición que pende sobre el Gobierno central de afectar el «régimen de las CCAA» (47). En efecto, si éste no puede utilizar el decreto-ley para delimitar de forma directa y positiva las competencias autonómicas, otro tanto de lo mismo cabe exigir de aquéllos. De este modo, escapa a la potestad de urgencia atribuida los gobiernos autonómicos incorporar disposiciones normativas que, aunque referidas a su ámbito material propio, vengan a incidir directamente, delimitándola, la esfera que es propia del Estado central.

2. A las elusiones estatutariamente *queridas*

Sentada tal premisa, a continuación, hay que tener presente que el margen de acción del que gozan los Ejecutivos periféricos en casos de urgencia referidos a su ámbito competencial experimenta una ulterior restricción, dado que los decretos-leyes autonómicos no podrán tener como objeto ninguna de las materias expresamente excluidas por los Estatutos. Llegados a este punto, resulta necesario distinguir entre las distintas opciones seguidas por las nuevas previsiones estatutarias, tomando en consideración dos elementos diversos, pero directamente relacionados entre sí: por un lado, los bloques materiales obviados y por otro, el grado —si es que existe— de acción reguladora que con respecto a los mismos resulta accesible para la normativa de urgencia emanada por los gobiernos autónomos.

En cuanto a las exclusiones adicionales, dos son las opciones que se presentan: reproducir las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 86, como sucede en Valencia (48) y Andalucía (49) o, por el contrario, proceder a innovar el círculo de exclusiones, introduciendo cuestiones no contempladas expresamente en la referida norma constitucional. Este es

(46) La jurisprudencia del TC en torno al concepto de «bases» ha sido objeto de amplias críticas por parte de la doctrina, la cual coincide en afirmar la permisividad de la misma frente a la tendencia expansiva del Estado central a la hora de hacer uso de su competencia para definir lo básico. En esta línea, vid. F. CAAMAÑO, «El abandono de “lo básico”: Estado autonómico y mitos fundacionales», *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, núms. 12-13, 2000, pgs. 87-112.

(47) Vid., la STC 11/2002, FJ 6.

(48) El Artículo 44.4 de la norma valenciana nos remite a un caso de total identificación, al configurar la potestad de urgencia reconocida al Ejecutivo valenciano mediante la remisión directa «a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España».

(49) El artículo 110.1 del proyecto de Estatuto andaluz aprobado por las Cortes Generales, opta por una reproducción literal de las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 86. La única modificación que éstas experimentan son consecuencia de su adaptación al ámbito autonómico. Así, la norma referida prevé que los decretos-leyes del gobierno andaluz «no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía».

el modelo seguido por el Estatuto de Cataluña, cuyo artículo 64.1 prohíbe que sean objeto de decreto-ley no sólo «la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña» (50) sino también «la reforma del Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, y el presupuesto de la Generalitat» (51). La inclusión de estas últimas materias en el ámbito inmune a la acción del gobierno catalán carece de sentido, presentando un carácter eminentemente redundante. Tal afirmación se justifica si se tiene en cuenta que estamos ante cuestiones cubiertas por la reserva de ley parlamentaria y que, por lo tanto, en ningún caso pueden ser reguladas por normas primarias no elaboradas por parte de la asamblea legislativa autonómica (52). Se trata, así pues, de una previsión que limita su eficacia a la formulación explícita de un límite que ya existe de por sí (aunque de forma implícita), que se desprende de la propia sistemática inherente a la norma estatutaria y que, por lo tanto, no aporta ninguna novedad sustancial a la cuestión regulada (53).

El panorama someramente descrito pone de manifiesto la ausencia de una reflexión previa a la hora de configurar los límites materiales del decreto-ley autonómico. Al proceder según se ha indicado, los estatuyentes parecen haber ignorado el contrasentido que supone abrir la puerta a las normas de urgencia para cerrarla, inmediatamente a continuación, a un abultado número de materias. Habiendo procedido así y tomando como ejemplo la experiencia ofrecida por el uso de decretos-leyes en el ámbito estatal, no cabe sino esperar que en la práctica se imponga *una interpreta-*

(50) La impronta constitucional presente en esta previsión no se limita al tenor literal de lo establecido por el artículo 86.1 de la Norma Suprema sino que, como elemento adicional, incorpora el entendimiento que el TC sostiene con respecto a la prohibición de afectar «los derechos, deberes y libertades del Título I». En este sentido, por todas, cfr. la STC 111/1983, FJ 8.

(51) Las propuestas de reforma de los Estatutos de las Islas Baleares y de Aragón integran un *tertium genus*, combinando prohibiciones previstas en sede constitucional con otras de carácter propio. Así, el nuevo artículo 27.1 de la norma balear contempla «el ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma, las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma ni la reforma del Estatuto de Autonomía». Por lo que respecta al proyecto aragonés, el artículo 40.1 hace referencia a «el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el título II, el régimen electoral y el presupuesto de la Comunidad Autónoma».

(52) En torno al significado actual del principio de reserva de ley como reserva de Parlamento, vid. A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, cit., pp. 139-145 y bibliografía allí citada.

(53) En efecto, cada vez que un Estatuto prevé que una determinada materia tiene que ser regulada por ley parlamentaria o bien establece que ha de ser aprobada por mayoría cualificada, automáticamente queda excluida la posible acción normativa por parte del decreto-ley. Un claro ejemplo que ilustra esta argumentación se encuentra en el artículo 108 del Proyecto andaluz, el cual dispone lo siguiente: «Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada».

ción restrictiva de las restricciones referidas (54). De lo contrario, la potestad normativa de urgencia atribuida a los gobiernos autonómicos quedará condenada a la más completa inoperancia.

3. Profundidad reguladora de la potestad atribuida al Gobierno

El segundo de los elementos que configura el mapa de las exclusiones materiales y que se refiere a la definición misma de potestad reguladora que en dichos ámbitos corresponde a los gobiernos autonómicos, resulta merecedor de una particular atención porque, como es sabido, la prohibición constitucional de no afectar las materias contempladas en el artículo 86.1 ha sido interpretada por el TC no como una interdicción absoluta de regulación gubernamental sino, antes bien, como un veto dirigido a concretos modos de abordar dicha tarea. El alcance de la misma viene a determinarse puntualmente, en función del bloque material sobre el que actúa el decreto-ley. Así, con respecto a los derechos fundamentales, lo que se prohíbe básicamente es que se regule el régimen general de los mismos o se vaya en contra de sus elementos esenciales (55). Por su parte, el ámbito prohibido en relación a las instituciones básicas del Estado gira en torno a la determinación normativa de sus elementos estructurales, esenciales o generales referidos a su organización y funcionamiento (56). En cuanto al régimen de las CCAA, como ya se indicó con anterioridad, la acción gubernamental nunca podrá llevar a cabo una delimitación directa y positiva de las competencias (57). Finalmente, la regulación del derecho electoral general tiende a identificarse en su totalidad con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81 CE (58). Respetando tales exigencias, la acción del Ejecutivo referida a las materias contempladas por el artículo 86.1 CE resulta admisible y no plantea problemas de constitucionalidad. En función de lo expuesto, la lógica indica que una solución análoga ten-

(54) Así se ha manifestado expresamente el TC, cuando en su sentencia 111/1983, FJ 8 afirma lo siguiente: «la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el artículo 86.1 se sustenta en una idea tan restrictiva del decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo “afectar” de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho en el Título I, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible “ab absurdum”, tampoco ser puede ser aceptada, ni la aceptó el TC en su sentencia de 4 de febrero de 1983».

(55) La jurisprudencia del TC en este punto se ha mantenido prácticamente inalterada a través del tiempo. Una reciente recapitulación de la misma puede encontrarse en la STC 11/2002, FJ.

(56) STC 60/986, FJ 4.

(57) STC 23/1993, FJ 2.

(58) Vid. la STC 38/1983 y, asimismo, la Ley orgánica del régimen electoral general.

derá a imponerse en la práctica aplicativa de las previsiones estatutarias que, como en Valencia, Andalucía y Baleares, circunscriben la prohibición que grava sobre los decretos-leyes a aquellas previsiones que afecten a las materias concretamente señaladas.

A una conclusión diametralmente opuesta se llega, por el contrario, cuando la exclusión estatutaria utiliza una fórmula decididamente más contundente y, por ende, menos proclive a interpretaciones posibilistas. Es la situación que emerge en el caso del Estatuto de Cataluña (artículo 64.1) (59), al afirmar de forma categórica que «no pueden ser objeto de decreto-ley» las materias indicadas inmediatamente a continuación. Como resulta evidente, la expresión empleada —«*ser objeto*»— ni se identifica ni resulta parangonable al término «afectar». En efecto, mientras que este último hace referencia a una actividad reguladora de carácter concreto, aquél presenta un significado genérico mucho más amplio que, en línea de principio, excluye del radio de acción gubernamental cualquier tipo de acción normativa. Aceptando como válida esta aseveración y llevándola hasta sus últimas consecuencias, cabe concluir afirmando que, planteada una coyuntura urgente respecto de los bloques materiales referidos, el Ejecutivo catalán (60) resulta incapacitado por voluntad del Estatuto para recurrir al decreto-ley. Con ello, en dicho ordenamiento autonómico, el carácter esencialmente residual que en este ámbito presenta dicha figura normativa experimentará un ulterior reforzamiento.

V. La intervención parlamentaria: la opción por la dualidad procedimental

El hecho de que los decretos-leyes emanados por los Gobiernos (tanto central como autonómicos) se produzcan al margen de la voluntad parlamentaria resulta determinante a la hora de configurarlos como normas provisionales, con una vigencia temporalmente limitada (en ambos casos) a 30 días. Con la finalidad de que la disposición gubernamental quede despojada de esa precariedad que le es consustancial y se incorpore con vocación de estabilidad al ordenamiento jurídico, aparece prevista la intervención de las asambleas legislativas (61). Gracias a esta acción parlamentaria *ex post*, la que era originalmente una norma únicamente imputable al

(59) Reproducido literalmente por el artículo 40.1 de la proposición de reforma del Estatuto de la Comunidad de Aragón.

(60) Y también el aragonés si, finalmente, saliera adelante en los términos actuales la disposición contenida en el artículo 64.1 de la propuesta de reforma.

(61) Sobre la justificación que en el régimen constitucional actual presenta el trámite parlamentario de intervención sobre el decreto-ley, cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, cit., pp. 76 y ss.

gobierno pasa a convertirse en una obra cuya autoría asume también la representación popular reunida en las cámaras (62). En caso contrario, esto es, si no se produjera el requerido *placet* parlamentario, aquélla quedará derogada (con los efectos *ex nunc* propios de tal operación (63)), desapareciendo del ordenamiento jurídico a partir del momento en el que el Parlamento manifiesta su voluntad contraria (64). De este modo, a la norma originaria —el decreto-ley del gobierno— le sucede otra —la asumida por el Parlamento— sin que se produzca un fenómeno de sustitución retroactiva de la una con respecto a la otra (65).

Siguiendo una vez más los dictados constitucionales, las nuevas normas estatutarias han procedido de forma prácticamente unánime a reproducir sustancialmente (con muy ligeras variaciones) las previsiones contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 86 de la Norma Suprema. Esto quiere decir que, también a nivel autonómico, se articula un doble canal de intervención parlamentaria sobre el decreto-ley del Gobierno, a saber, convalidación y conversión (66).

1. La convalidación

Por lo que se refiere a este cauce de intervención parlamentaria los Estatutos (67) muestran una sustancial coincidencia a la hora de diseñar

(62) A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, op. cit., pp.125-136, defiende el carácter mixto de la intervención parlamentaria sobre el decreto-ley, tanto en la convalidación como en la conversión. En ambos casos estamos ante una expresión de voluntad fiscalizadora o de control del Parlamento y, asimismo, frente a una actividad de carácter normativo. Por el contrario, R. TUR AUSINA, «La participación de la oposición en el control de los decretos-leyes», *Debates constitucionales*, núm. 4, 1999, pp. 8-10, circunscribe el efecto de la convalidación al ámbito de la fiscalización parlamentaria, reservando la dimensión normativa única y exclusivamente a favor de la conversión en ley.

(63) La tesis favorable a la desaparición del decreto-ley con efectos *ex tunc* se presenta como minoritaria entre la doctrina española. En tal sentido se pronuncian J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid, 1988, pg. 125 y M. CARRILLO LÓPEZ, *El decreto-ley: ¿habitualidad o excepcionalidad?*, Revista de las Cortes Generales, num. 11, 1987, pg. 78.

(64) Nótese la sustancial diferencia existente con respecto a la solución prevista por el artículo 77.3 de la Constitución italiana, en donde queda establecida la decadencia *ex tunc* de los decretos-leyes no convertidos en ley por las Cámaras.

(65) La idea, de clara matriz italiana, según la cual estamos ante un proceso complejo de creación normativa que se abre con el decreto-ley del gobierno y se concluye con la norma parlamentaria que viene a absorber y sustituir retroactivamente a aquél es mantenida en España por I. DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Madrid, 1988, pp. 205 y ss.

(66) Frente a la dualidad procedimental asumida en España, la Constitución italiana opta por la previsión de un único trámite de intervención parlamentaria: la conversión en ley de los decretos-leyes (artículo 77.2).

(67) Vid. los artículos 64.2 del Estatuto catalán, 110.2 del proyecto andaluz, así como el 48.2, el 44.2 y 25.4 *in fine* de las propuestas de reforma de los estatutos balear, aragonés y de Castilla-León, respectivamente.

sus notas definidoras. En primer lugar, se establece en 30 días el plazo temporal en el que la convalidación ha de producirse. El punto de referencia inicial a partir del que éste empieza a computarse es el momento de la promulgación del decreto-ley (68). Con el fin de impedir interpretaciones extensivas, las normas estatutarias afirman de modo taxativo el carácter improrrogable de dicho plazo.

Marcando la diferencia con la Constitución, cuyo artículo 86.2 no establece nada al respecto, los Estatutos exigen que la convalidación del decreto-ley tenga carácter expreso, sin que sea posible entender que ésta se ha producido de forma implícita. Así, transcurridos los 30 días previstos, si el Parlamento no se hubiera pronunciado, tal silencio será interpretado en un sentido necesariamente negativo, esto es, como la ausencia de voluntad por parte de la cámara para asumir y estabilizar el decreto-ley producido por el Gobierno (69).

Finalmente, queda establecido que la convalidación se llevará a cabo a través de un debate y una votación de totalidad. Con esta última exigencia se viene a reproducir el rasgo que de forma más acusada caracteriza a esta modalidad de intervención parlamentaria. Se trata de la imposibilidad de que las cámaras (70) introduzcan eventuales cambios sobre la norma creada por el Ejecutivo. En este caso, la intervención parlamentaria restringe su ámbito de acción a los (estrechos) márgenes trazados por la dicotomía aceptar o rechazar en bloque el decreto-ley originario. Éste, gracias a la convalidación, mutará su naturaleza jurídica, puesto que ya ha sido adoptado por las cámaras, pero no así su contenido, el cual, como ya se ha indicado, permanece inalterado.

Atendiendo a este último rasgo, de *lege ferenda*, consideramos fundamental que las futuras previsiones reglamentarias de las asambleas autonómicas procedan a configurar el procedimiento de convalidación de un modo tal que el legítimo de derecho de control político sobre el gobierno que asiste a las minorías parlamentarias quede suficientemente protegido. Dado que el decreto-ley se elabora unilateralmente por el

(68) En relación a las especificidades de la promulgación de las leyes autonómicas, vid. R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, cit., pp. 57-62.

(69) Estamos ante una cautela cuya finalidad es incentivar el pronunciamiento parlamentario con respecto al decreto-ley. De esta forma, se impide que eventuales dinámicas de inactividad generadas en el ámbito parlamentario produzcan el efecto de una automática asunción de la acción normativa del gobierno. La exigencia de manifestación expresa de la voluntad convalidadora, por su parte, no aparece en el artículo 86.2 CE lo cual, en su momento, dio lugar a ciertas dudas doctrinales. No obstante, tales reservas no han tenido ningún reflejo en la práctica, ya que el Congreso de los Diputados ha procedido de forma diligente, pronunciándose sobre la convalidación de los decretos-leyes recibidos en el plazo correspondiente.

(70) Recuérdese que en el caso de los decretos-leyes estatales, para el supuesto de convalidación la Constitución en su artículo 86.2 limita la intervención parlamentaria únicamente al Congreso de los Diputados.

Ejecutivo y que éste cuenta con el apoyo de su mayoría parlamentaria, el procedimiento que tiene lugar en esta sede se presenta como la *única* oportunidad institucional a disposición de las fuerzas de oposición para hacer valer su punto de vista respecto a la norma gubernamental. No hay que perder de vista que, si para el *continuum* integrado por el Gobierno y la mayoría el ámbito institucional del que parte la iniciativa de creación normativa no presenta una particular relevancia, tal percepción cambia radicalmente de signo con relación a las fuerzas políticas que se sitúan al margen de tal circuito; para éstas la posibilidad de intervenir en la fiscalización del acto normativo fruto de la discrecionalidad gubernamental resulta vital (71).

Teniendo presente el razonamiento expuesto, los futuros reglamentos parlamentarios autonómicos deberán evitar reproducir la deficiente regulación que en este punto presenta el actual Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 151.2). Según queda establecido en dicha norma, «un miembro del gobierno expondrá ante la cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad». Por su parte, las previsiones referidas a esta modalidad de debate prevén que, en la fase de deliberación, los grupos parlamentarios disponen de un turno de 15 minutos para exponer sus puntos de vista. Concluida dicha fase, aquéllos tienen derecho a otra intervención, esta vez de 10 minutos, para responder a las observaciones llevadas a cabo por el representante del Gobierno y fijar definitivamente su posición (72). No acaban aquí las dificultades para la oposición, ya que no cabe perder de vista que los miembros del gobierno, al poder intervenir en el debate si así lo solicitan, gozan de un status preferente (artículo 70.5 RCD). Finalmente, y desde una perspectiva eminentemente práctica, llama la atención el hecho de que la facultad de ordenación de los debates que corresponde al Presidente de la Cámara (artículo 73.2 RCD) haya sido utilizada para restringir ulteriormente la duración de los mismos, al considerar suficientemente debatido el decreto-ley objeto de convalidación (73).

Siendo este el marco normativo de referencia cabe concluir afirmando las más que exiguas posibilidades de que se lleve a cabo una sustancial confrontación de opiniones entre los actores parlamentarios (74). Con ello,

(71) G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, volume I, Utet, Torino, 1987, pp. 179-181.

(72) Cfr. los artículos 74.2, 110.3 y 112.2 RCD.

(73) En este sentido, vid. los datos aportados por R. TUR AUSINA, «La participación de la oposición en el control de los decretos-leyes», *op.cit.*, pg. 14.

(74) Como sostiene F. RUBIO LLORENTE, *Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes*, en *La forma de poder. Estudio sobre la Constitución*, Centro Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pg. 291 resulta sorprendente «cuán pálidas resultan las facultades que las Cortes tienen para con-

el valor democrático del decreto-ley convalidado queda seriamente en entredicho (75). Al hilo de lo expuesto, y según ya se ha apuntado más arriba, las futuras previsiones reglamentarias de las asambleas autonómicas al regular el trámite de la convalidación deberán afrontar como reto prioritario la superación de tal deficiencia, procediendo a incorporar a sus textos disposiciones normativas inspiradas en el máximo respeto hacia el rol institucional que han de desarrollar las minorías parlamentarias también en este ámbito territorial.

2. La conversión en ley

Como contrapunto a lo que sucede en el caso de la convalidación, con la conversión en ley el margen de maniobra que presenta la acción parlamentaria sobre el decreto-ley es sustancialmente más amplio, ya que queda expedita la vía para introducir enmiendas sobre el texto original. Junto a esta eventual posibilidad de modificar de su contenido, la norma gubernamental experimenta una transformación necesaria, mutando su naturaleza jurídica al convertirse formalmente en una ley parlamentaria.

Del tenor literal de las previsiones estatutarias analizadas (76), cabe concluir que, siguiendo la pauta inspiradora de la regulación constitucional, estamos ante dos opciones alternativas, esto es, ante dos vías de intervención parlamentaria que no resultan acumulables ni sucesivas. De no ser así, carecerían de todo sentido las exigencias previstas en sede constitucional y estatutaria, tanto por lo que se refiere a que el trámite de conversión haya de ponerse en marcha en el plazo de 30 días habilitado para el pronunciamiento parlamentario (77), como con respecto a la tramitación por el procedimiento de urgencia. Parece lógico pensar que en el caso de que se tratara de cauces sucesivos, la voluntad de convertir en ley el de-

trolar el uso que el Gobierno hace de sus poderes legislativos excepcionales por vía del decreto-ley, sobre todo si se comparan con la intensidad de los instrumentos con que cuenta el Ejecutivo para fiscalizar distintas actuaciones parlamentarias».

(75) Una opinión abiertamente crítica en este sentido mantiene A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, cit., pg. 261.

(76) Vid. los artículos 64.3 del Estatuto de Cataluña, 110.2 in fine del proyecto de Estatuto de Andalucía, así como los artículos 48.3, 44.2 y 25.4 de las propuestas de reforma de los Estatutos de las Islas Baleares, Aragón y Castilla-León, respectivamente.

(77) En tal sentido, con la finalidad de superar las dudas suscitadas a la hora de determinar si el plazo de 30 días estatutariamente previsto para la conversión ha de considerarse aplicable sólo para adoptar tal decisión o, por el contrario, para que el desarrollo y conclusión del mismo, los artículos 110.2 in fine, 44.2 y 25.4 de los proyectos andaluz, aragonés y de Castilla-León, aclaran expresamente que el mismo es de aplicación únicamente para «acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

creto-ley previamente convalidado y, consecuentemente, despojado de su originario carácter provisional podría producirse en cualquier momento, al no concurrir las exigencias deducidas de la premura temporal (78).

Precisamente ése es el sentido de las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 86.3, las cuales, por mor de la regulación contenida en el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados —avalada por el TC (79)—, han experimentado una sustancial alteración práctica, quedando establecido el carácter sucesivo de ambos procedimientos. Con ello, la apertura de la vía para la conversión en ley de los decretos-leyes queda directamente subordinada a la circunstancia de que, con carácter previo, la Cámara baja se haya pronunciado afirmativamente sobre su convalidación (80). El carácter reprobable que esta solución merece en términos de coherencia constitucional (81) resultaría igualmente aplicable, llegado el caso, al ámbito autonómico. Dada la configuración que los cauces de intervención parlamentaria sobre el decreto-ley presentan en sede estatutaria, hemos de reiterar una vez más la necesidad de que los futuros reglamentos de las asambleas autonómicas eviten la tentación de alterar el sentido que inspira a tales disposiciones, procediendo a apartarse de la más que insatisfactoria regulación contenida en el Reglamento de la Cámara baja.

Otro tema de capital importancia que se plantea al hilo de la conversión en ley de las normas gubernamentales de urgencia es el referido a la determinación de los límites dentro de los que ha de desarrollarse la potestad parlamentaria (82). Como se ha apuntado con anterioridad, una de las notas características de la vía conversora es que, a diferencia de lo que sucede con la convalidación, las asambleas legislativas gozan de potestad para introducir modificaciones sobre el texto del decreto-ley originariamente emanado por el Ejecutivo. Ahora bien, la capacidad para incorporar enmiendas en sede parlamentaria no puede considerarse ilimitada,

(78) P. CRUZ VILLALÓN, «Tres sentencias sobre el decreto-ley», en AA. VV., *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, cit.*, pg. 156, lo expresa gráficamente en los siguientes términos: producida la convalidación, la conversión se puede producir «lo mismo en 30 días que en 30 años».

(79) Vid. STC 29/1982, FJ 2, en la que se afirma la competencia discrecional del futuro y definitivo reglamento del Congreso —en el momento de producirse la decisión del tribunal estaba todavía en vigor el reglamento provisional— para decidirse por una concepción alternativa o sucesiva de las vías de intervención parlamentario sobre el decreto-ley.

(80) El citado precepto reglamentario dispone: «Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución».

(81) Consideraciones críticas al respecto se encuentran en A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley, cit.*, pp. 269-277.

(82) Esta cuestión ha sido tratada en profundidad por A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley, cit.*, pp. 296-303.

quedando circunscrito su ejercicio al cumplimiento de ciertas exigencias de carácter cualitativo. Nos referimos al hecho de que entre el decreto-ley y su ley de conversión ha de existir un nexo de continuidad identitaria que impide a ésta alterar el contenido esencial o núcleo duro de aquél (83). Si las Cámaras desean producir una normativa completamente diversa a la originariamente elaborada por el Gobierno, introduciendo disposiciones que poco o nada tienen que ver con éstas, no resulta lógico acudir al trámite de conversión. En tal supuesto, lo más coherente será ejercer *ex novo* el derecho de iniciativa legislativa, presentando la correspondiente proposición de ley. Ese es precisamente el sentido que subyace en la previsión contenida en el artículo 151.4 RCD *in fine* cuando prohíbe que en el trámite de conversión se presenten «enmiendas de totalidad de devolución». Según se dispone en dicho Reglamento, se consideran como tales aquellas que «versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completamente alternativo al del proyecto» (artículo 110.3 RCD). Así pues, los márgenes innovadores de las enmiendas planteadas al hilo de la conversión quedan delimitados por el necesario respeto de tales elementos. Debe aclararse que, en aras de la preservación de la potestad de modificación que asiste a la instancia parlamentaria, la interpretación sobre el alcance de los mismos ha de ser flexible (84), entendiéndose de modo genérico (85). La corrección que preside la regulación descrita se presenta como factor determinante a la hora de abogar para que éstas actúen como fundamental punto de referencia orientador de las normas reglamentarias que desarrollen las previsiones estatutarias

Finalmente, y por lo que respecta al alcance temporal atribuido a las modificaciones producidas en el trámite de conversión, debe considerarse que éstas gozan, como regla general y salvo expresa indicación en contra, de eficacia pro futuro. De este modo, y salvo que exista una expresa declaración de voluntad en sentido contrario, éstas sólo se aplicarán a partir de la entrada en vigor de la ley conversora.

(83) Este argumento ha sido objeto de una particular atención por parte de la doctrina constitucional italiana. En esta línea destaca particularmente la aportación realizada por G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989, pp. 112-128 quien considera que tanto el decreto-ley como la ley de conversión, aun siendo dos fuentes diversas, se encuentran procesalmente conectadas, debiendo ésta tomar como referencia obligada el objeto material aportado por aquél. A partir de tal circunstancia, el potencial de innovación normativa atribuido a la operación conversora viene definido previamente por las líneas fundamentales que caracterizan la regulación contenida en el decreto-ley.

(84) En Italia, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. (I) La ordinazione in sistema*, Giappichelli, Turín, 1993, pg. 354, mantiene una posición mucho más estricta, exigiendo la concurrencia de una sustancial identidad material entre el decreto-ley y su ley de conversión. De este modo, la conversión tiende a identificarse con un mero acto de convalidación o ratificación.

(85) Para un análisis más detenido de la cuestión, cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, cit., 300-303.

