

# Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas comunidades\*

**OLGA HERRÁIZ SERRANO**

Letrada de las Cortes de Aragón

Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

## Resumen

El presente estudio analiza la regulación comparada que han hecho los estatutos de autonomía que han incorporado la figura del decreto ley al sistema de fuentes de las respectivas comunidades. Asimismo, se realiza un primer balance de la utilización, que ya podemos calificar de abusiva, por los ejecutivos autonómicos de estas disposiciones legislativas provisionales. Si, en el caso del Estado, no hay razones para justificar que los decretos leyes se hayan convertido en una herramienta normativa ordinaria, todavía menos en el caso de las comunidades autónomas, donde no existe prácticamente ninguna situación extraordinaria a la que no pueda hacerse frente por medio de una ley formal, tramitada en alguna de sus modalidades más expeditivas por sus parlamentos unicamerales.

## Resum

Aquest estudi analitza la regulació comparada que han fet els estatuts d'autonomia que han incorporat la figura del decret llei al sistema de fonts de les comunitats respectives. Així mateix, es realitza un primer balanç de la utilització, que ja podem qualificar d'abusiva, pels executius autonòmics d'aquestes disposicions legislatives provisionals. Si, en el cas de l'Estat, no hi ha raons per a justificar que els decrets lleis s'hagen convertit en una ferramenta normativa ordinària, encara menys en el cas de les comunitats autònomes, on no hi ha pràcticament cap situació extraordinària a què no puga fer-se front per mitjà d'una llei formal, tramitada en alguna de les seues modalitats més expeditives pels seus parlaments unicamerals.

\* Con la primera parte del mío, parafraseo títulos de trabajos clásicos como los de Astarloa Huarte-Mendicoa (1985) y Salas Hernández (1991), de referencia y lectura obligada sobre, en ese caso, la figura del decreto-ley estatal y con los que sus autores, a sabiendas de que «hacer crítica en este campo puede ser predicar en el desierto» (p. 325 de la segunda colaboración citada), sentaron el método, seguido después por muchos autores, de analizar casuísticamente la utilización de este tipo de disposiciones normativas. El presente trabajo se incluye dentro de las actividades del Grupo consolidado de investigación ADESTER (Estudios Territoriales), reconocido por el Gobierno de Aragón (BOA núm. 48, de 20 de abril de 2005).

## Abstract

This article analyzes the comparative regulation that have made the Statutes of Autonomy that have incorporated the figure of the decree laws to the system of legal sources of the respective Communities. We also performs an initial assessment of the use, which we can describe as abusive by autonomic governments of these provisional laws. If, in the State case, there is no reason to justify that the decree laws have become a regular policy tool, even less in the case of the Autonomous Communities where there is virtually no extraordinary situation that can not be addressed through a formal law, processed in one of its more speedy modalities for its unicameral Parliaments.

## Sumario

- I. Planteamiento de la cuestión
- II. Regulación comparada de los decretos-leyes autonómicos
  1. El presupuesto de hecho habilitante
  2. Los límites materiales
  3. La fase parlamentaria
- III. Experiencia práctica en las Comunidades Autónomas con Estatutos reformados que han incorporado el decreto-ley
  1. Los decretos-leyes en materia económica y los paquetes de medidas anti-crisis
  2. La transposición por decreto-ley de la Directiva de Servicios
  3. La adaptación a la legislación básica o de aplicación plena del Estado
  4. Otras «urgencias» específicas de cada Comunidad Autónoma: en particular, la invención y hasta el perfeccionamiento por su uso abusivo del decreto-ley singular
- IV. Primeras conclusiones generales
- V. Bibliografía

## I. Planteamiento de la cuestión \* \*

Entre las novedades introducidas por los que se han dado en llamar Estatutos de autonomía de segunda generación, figura en todos ellos, como figuraba en las propuestas de los que acabaron retirándose en el Congreso, la incorporación del decreto-ley al sistema de fuentes de la respectiva Comunidad. Solo cinco años después (en el mejor de los casos) desde la aprobación de las citadas reformas, ya podemos comenzar a hacer un primer balance de la utilización por los ejecutivos autonómicos de la aprobación de disposiciones legislativas provisionales bajo aquella forma y, seguramente, con ello, a extraer algunas conclusiones que coinciden con los reparos doctrinales que muchos tenían sobre esta cuestión. Justificada, por algunos autores, su incorporación a los Estatutos en pos del activismo gubernamental que demanda un Estado social y democrático de Derecho,<sup>1</sup> se temía a la par que el reconocido abuso de este tipo de normas en que, sin lugar a dudas, han incurrido los sucesivos Gobiernos de la Nación se extendiera a sus homólogos en las Comunidades Autónomas. Y el análisis de la experiencia práctica habida hasta la fecha nos permitirá confirmar algunos de los peores presagios.<sup>2</sup>

Las normas con rango de Ley que sus ejecutivos pueden dictar para las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad están contribuyendo a relegar todavía más la función legislativa de los Parlamentos autonómicos.<sup>3</sup> Aunque el compartir la misma forma de gobierno parlamentaria pueda justificar, teóricamente, que el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas se dote de idéntica herramienta que el del Estado para conseguir *una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía*

\*\* Lista de abreviaturas utilizadas: BOA: Boletín Oficial de Aragón; DL: Decreto-Ley; EAA: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; EAAf: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; EAC: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; EACYL: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; EACV: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; EAEX: Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; EAIB: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; LORAFNA: Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; GGPP: Grupos Parlamentarios; RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982; RCV: Reglamento de las Cortes valencianas de 18 de diciembre de 2006; RDL: Real Decreto-Ley; RPC: Reglamento del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005; RPIB: Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares de 15 de marzo de 2011; RPN: Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra de 24 de marzo de 2011.

1 Es el caso de Sevilla Merino (2008: p. 377).

2 Si Muñoz Machado descartaba el sentido de los decretos-leyes autonómicos (2006: p. 640), entre otras cosas, porque las Asambleas de las Comunidades Autónomas «menos numerosas y menos agobiadas por las tareas legislativas pueden resolver con urgencia la práctica totalidad de las emergencias que queden dentro de sus atribuciones» (2007: p. 573), Baño León y Boix Palop (2005: pp. 265-268) eran más radicales al considerar esta innovación profundamente regresiva y constitucionalmente más que dudosa, poniendo el acento, además, en su innecesariedad y peligrosidad pues merma las garantías de los ciudadanos al dificultar su acceso a los Tribunales. Subrayaba, igualmente, las disfunciones que la introducción del decreto-ley en el sistema de fuentes autonómico podía ocasionar Segura Ginard (2008: p. 715). Por su parte, Boquera Oliver (2007: p. 88), afirmaba que «los ejecutivos no se conforman con lo que tienen y se procuran medios que les faciliten atender con comodidad los “casos de extraordinaria urgencia” que se les presenten».

3 Y ello aunque se acepte con naturalidad que la función legislativa no es patrimonio exclusivo del poder legislativo, sino del Estado y las Comunidades Autónomas, que la ejercen distribuyéndola en potestades normativas de distinta naturaleza a otros tantos órganos, pues ello no es razón para que el Gobierno acabe suplantando más allá de los límites establecidos al Parlamento.

*normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes*, es buen momento para poner de relieve que el marco institucional autonómico presenta singularidades propias tales que, acaso, debieron hacer desistir, en la práctica, de la incorporación de la figura del decreto-ley o que, cuando menos, aconsejarían una utilización radicalmente diferente. No en vano, las Comunidades que lo han incorporado pudieron desarrollar sus políticas sin disponer de esta herramienta durante más de dos décadas y así siguen haciéndolo aquellas que no han reformado sus Estatutos en el último lustro, habiendo podido afrontar, al menos con la misma eficacia, coyunturas tan problemáticas como la crisis en que nos encontramos sumidos, para cuya superación se ha pretendido hacer ver que el decreto-ley habría sido la solución taumatúrgica.

Trataremos de confirmarlo en este trabajo con un indiciario análisis de los 48 decretos-leyes autonómicos que se han aprobado desde 2006 y hasta junio de 2011. Para empezar, y antes de contextualizar dicha práctica en la regulación comparada de este tipo de normas, ofreceremos algunos datos estadísticos, que nos permitirán agrupar también los problemas. Así, de las ocho Comunidades cuyo Estatuto habilita a sus ejecutivos para la aprobación de disposiciones legislativas provisionales en caso de extraordinaria y urgente necesidad, únicamente Navarra y Extremadura, por los escasos meses de vigencia de sus remozadas normas institucionales básicas, apenas han tenido tiempo material de estrenar la figura. Entre las seis Comunidades Autónomas restantes, los números se reparten, por orden decreciente, del siguiente modo: Andalucía ha aprobado 13; Cataluña, 9; Baleares, 8; Aragón, 7; Comunidad Valenciana, 6 y Castilla y León, 5.

Si tomamos la distribución de la cifra global por anualidades, en los dos primeros años de existencia del decreto-ley, se aprobaron un total de diez (4 en 2007 y 6 en 2008), siendo los años 2009 y 2010 los que han conocido una proliferación de la figura con 15 y 21 aprobados, respectivamente, circunstancia en la que no sólo influyó la mayor internalización de la misma por los ordenamientos y, sobre todo, por los ejecutivos autonómicos, sino también el contexto económico que estaba viviendo España.<sup>4</sup> Repárese, sin embargo, en que tales guarismos permiten afirmar que, por ejemplo en Andalucía,

4 Desgranando esas cifras, a su vez, por años y comparándolas con las relativas a las leyes formales aprobadas en las mismas anualidades (que se añaden como contraste entre paréntesis), se obtienen los siguientes resultados, siempre con la limitación temporal referida a mayo de 2011, fecha de cierre del presente estudio. Andalucía aprobó 2 decretos-leyes en 2008 (3), 3 en 2009 (5), 7 en 2010 (12) y 1 en 2011 (3). Cataluña aprobó 1 en 2007 (18), 1 en 2008 (18), 1 en 2009 (26), 5 en 2010 (35) y 1 en 2011 (1). El desglose de Baleares se resume así: 1 en 2007 (6), 1 en 2008 (9), 5 en 2009 (9) y 1 en 2010 (16), mientras el de Aragón se compone de estos datos: 2 decretos-leyes aprobados en 2007 (frente a 4 leyes formales), 1 en 2008 (11), 2 en 2009 (13) y 2 en 2010 (12). Finalmente, los seis decretos-leyes valencianos se distribuyen a razón de 1 en 2008 (17), 1 en 2009 (13) y 4 en 2010 (18) y los cinco de Castilla y León

resultan de sumar los 3 aprobados en 2009 (11) y los 2 de 2010 (frente a un total de 20 leyes formales).

Si tomamos el caso estatal en ese mismo lapso de tiempo, se confirma la tendencia según la cual la media de reales decretos-leyes por año supera la decena [lo que no parece indicio de contención gubernamental al decir de Salas Hernández (1991: p. 269) y Pulido Quecedo (2007: p. 1), habiéndose aprobado 11 en 2007 (frente a 56 leyes ordinarias), 10 en 2008 (por 4 leyes ordinarias al ser año electoral), 14 tanto en 2009 como en 2010 (frente a las 29 y 43 leyes ordinarias, respectivamente) y 7 en lo que llevamos de 2011 (por las 14 leyes ordinarias aprobadas), de muchos de los cuales traen causa, precisamente, decretos-leyes autonómicos al adoptarse la misma figura de urgencia en el desarrollo de las medidas estatales que se contienen en aquellos.

la legislación de urgencia<sup>5</sup> de la Junta supuso un 60 por ciento de las leyes formales aprobadas por el Parlamento de aquel territorio en 2009 o un 58 por ciento en 2010.<sup>6</sup> Cifras, es verdad, que, en general, se alejan bastante de los porcentajes que han alcanzado las demás Comunidades, año tras año, en relación con la producción legislativa de sus Asambleas (con la excepción de Baleares en 2009, en que fue del 55 por ciento),<sup>7</sup> lo que ni mucho menos elimina la tacha de que se ha asumido con normalidad, también en la esfera autonómica, la pauta de «acudir a esta cómoda figura excepcional y, acto seguido, justificar de modo nominal y genérico su utilización en los correspondientes preámbulos de las disposiciones en cuestión».<sup>8</sup>

Si pasamos al examen de la temática abordada, la mayoría de los decretos-leyes autonómicos responde a la situación de grave crisis económica que ha afectado y sigue haciéndolo a nuestro país en sus distintas facetas (sistema financiero, baja actividad económica, incremento del déficit público y de los niveles de desempleo...). No obstante lo anterior, se observan, además, otras constantes en el panorama comparado de los objetivos perseguidos con este tipo de disposiciones, como son los desarrollos exigidos por la normativa comunitaria (el ejemplo típico ha sido la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior) o la misma legislación estatal (destacando la adaptación transitoria por Decreto-Ley a la Ley de suelo de 2007, posteriormente refundida en 2008), sin perjuicio de que también encontremos supuestos de uso de esta figura normativa para dar solución a temas específicos de la respectiva Comunidad, tales como emergencias naturales, problemas organizativos o controversias judiciales, entre otros. Tanto es así que, en algunos casos, el recurso a la legislación de urgencia para dar respuesta a situaciones propias ha llevado al ensayo del decreto-ley singular e, incluso, a un uso reiterado de esta categoría. Todo ello será objeto de tratamiento sistemático al estudiar la experiencia práctica en las seis Comunidades Autónomas de referencia.

Siguiendo con las estadísticas de presentación de nuestra materia de estudio, desde el punto de vista de su *iter* parlamentario, 37 decretos-leyes autonómicos fueron mera-

5 «Legislación de urgencia» es el título que lleva el artículo 33 del Estatuto de Extremadura, que se ocupa de los decretos-leyes, siendo el único en utilizar la expresión en el derecho autonómico comparado.

6 El 66 por ciento que representa la producción de decretos-leyes en relación con la de leyes en 2008 en esa misma Comunidad se ve, sin embargo, relativizada por la de ser año electoral y, por tanto, con menos meses de funcionamiento efectivo del Parlamento andaluz.

7 Descontando 2011 por inacabado, así como los años en que se han celebrado elecciones autonómicas en la respectiva Comunidad, las medias del porcentaje que los decretos-leyes representan en relación a la producción legislativa formal son, de mayor a menor, aproximadamente, de un 18,5 por ciento en Castilla y León (27 por ciento en 2009 y 10 por ciento en 2010);

13 por ciento en Aragón (9 por ciento en 2008, 15 por ciento en 2009 y 16 por ciento en 2010); 11,5 por ciento en Valencia (5 por ciento en 2008, 7,7 por ciento en 2009 y 22 por ciento en 2010), y 4,3 por ciento en Cataluña (5 por ciento en 2007 y 2008, y 3 por ciento en 2009). Los bajos porcentajes parciales de esta última Comunidad contrastan con el 14 por ciento alcanzado en 2010, pero éste fue año electoral en ella y, por tanto, la aprobación de leyes se vio lógicamente mermada. Otro tanto sucede en Aragón, donde el 50% que representó el número de decretos-leyes aprobados frente a leyes en 2007 se ve relativizado por la celebración de la contienda electoral autonómica.

8 La cita corresponde a Palomeque López (2002: p. 90).

mente convalidados por la respectiva Asamblea legislativa,<sup>9</sup> mientras que únicamente 9 se tramitaron, además, como ley por el procedimiento de urgencia,<sup>10</sup> lo que implica que, sobre casi el 80 por ciento, no hubo después una plena actividad parlamentaria porque lo impidieron, con su voto en contra, el grupo o grupos que apoyaban a los respectivos ejecutivos.<sup>11</sup> Apenas encontramos, dado el *continuum* Gobierno-grupo parlamentario mayoritario,<sup>12</sup> un caso de retirada por el ejecutivo autor (por causas ajenas a su voluntad) antes del trámite parlamentario para prolongar su vigencia,<sup>13</sup> así como otro supuesto de no convalidación en la Asamblea,<sup>14</sup> matizable si tenemos en cuenta que cuando, cuatro meses después, se aprobó un nuevo decreto-ley que reproducía

9 Por Comunidades, la mera convalidación fue la decisión parlamentaria adoptada en la tramitación de cinco de los seis decretos-leyes aprobados hasta la fecha por el Consell valenciano; en seis de los ocho de las Islas Baleares; en cinco de los siete aprobados por el ejecutivo aragonés; en la totalidad de los sancionados tanto en Cataluña (9) como en Castilla y León (5), y en siete de los trece decretos-leyes andaluces.

10 En Valencia, únicamente el DL 1/2010, de 7 de enero, sustituido por la Ley 2/2010, de 31 de marzo. En Baleares, el DL 1/2010, de 26 de marzo, que dio lugar a la Ley 10/2010, de 27 de julio. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, los DDLL 1/2008, de 3 de junio (Ley 1/2008, de 27 de noviembre); 2/2008, de 9 de diciembre (Ley 3/2009, de 28 de mayo); 3/2009, de 22 de diciembre (Ley 3/2010, de 21 de mayo); 1/2010, de 9 de marzo (Ley 8/2010, de 14 de julio); 4/2010, de 6 de julio (Ley 11/2010, de 3 de diciembre); y 6/2010, de 23 de noviembre (Ley 1/2011, de 17 de febrero). En Aragón, el DL 2/2007, tramitado como Ley 1/2008, de 4 de abril.

11 Tomando como ejemplo el caso de Aragón, con la sola excepción del primero y del último de los decretos-leyes aprobados por la Comunidad Autónoma, en razón del objeto perseguido en el primer caso (DL 1/2007, de 8 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por las inundaciones producidas por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007), y en el segundo supuesto debido a la retirada de la iniciativa por el Gobierno un día antes de que se celebrara el Pleno de las Cortes en cuyo orden del día se había incluido el debate de convalidación (DL 2/2010, de 7 de junio, por el que se autoriza al Gobierno de Aragón a prestar avales por importe de ciento sesenta millones de euros a empresas dedicadas a la fabricación de vehículos automóviles en Aragón), respecto de todos los demás decretos-leyes aragoneses la oposición sistemáticamente pidió su tramitación como proyectos de ley, acordándose por unanimidad sólo en el caso del DL 2/2007, de 4 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Repasando las negativas de los Grupos Parlamentarios que apoyaban al Gobierno a la sustitución de los decretos-leyes por leyes formales, en el debate de convalidación del DL 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón, los tres Grupos de la oposición (PP, CHA e IU) solicitaron la tramitación como proyecto de ley, siendo rechazada con 28 votos a favor y 37 en contra (de los GGPP Socialista y del Partido Aragonés). Con motivo del trá-

mite de convalidación del DL 1/2009, de 14 de abril, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón, ante la solicitud formulada únicamente por IU, el resultado de la votación fue 1 voto a favor, 36 en contra y 26 abstenciones. En relación al DL 2/2009, de 12 de mayo, de medidas urgentes para la promoción del empleo, CHA solicitó su tramitación como proyecto de ley, obteniendo los votos a favor también del Grupo Popular hasta alcanzar los 26, pero siendo rechazada por 38 votos en contra y 1 abstención (IU). Idéntico reparto de fuerzas y parecido resultado fue el alcanzado con la propuesta, esta vez tanto de PP como de CHA, de tramitación del DL 1/2010, de 27 de abril, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. La misma fue rechazada con 26 votos a favor, 35 en contra y 1 abstención.

12 Reitero la expresión con la que Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: p. 151) apreciaba esta circunstancia de que todos los decretos-leyes estatales superen sin dificultad el trámite parlamentario (concebido en principio como una cautela constitucional que rodea esta figura normativa) dada la democracia de partidos donde el mayoritario impone su capacidad de decisión en las Cortes. Por el contrario, no faltan voces que, desterrando la visión ideal del Parlamento y de la división de poderes, resaltan que la habitualidad de las convalidaciones es muestra de colaboración en un sistema parlamentario en el que la mayoría gobernante se manifiesta igualmente en el legislativo y en el ejecutivo [véase Tur Ausina (1999b: p. 98 y 2004: p. 66) y doctrina por ella citada].

13 Nos referimos al ya citado DL 2/2010, de 7 de junio, por el que se autorizaba al Gobierno de Aragón a prestar un aval a General Motors. El ejecutivo lo retiró después de conocer que la factoría había retirado todas sus solicitudes de avales estatales en Europa para su filial Opel/Vauxhall y tenía intención de afrontar las pérdidas de la matriz en el continente con sus propios recursos.

14 Véase la Resolución del Parlamento de las Islas Baleares de 17 de diciembre de 2009, por la que se hizo pública la no convalidación por el Pleno del DL 4/2009, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, y, por tanto, la derogación de éste.

gran parte de sus contenidos, sí fue ratificado por el Parlamento.<sup>15</sup> A dicha casuística, que revela lo que podemos denominar una cierta problemática *ex ante* a su conversión en normas de vigencia indefinida, se añade la litigiosidad en sentido propio o *ex post*, pues dos de los decretos-leyes dictados por nuestras Comunidades Autónomas han sido llevados ante el Tribunal Constitucional, el uno mediante el oportuno recurso,<sup>16</sup> el otro por medio de un conflicto en defensa de la autonomía local,<sup>17</sup> no faltando tampoco la impugnación de algunas de las leyes de sustitución aunque sin recurso previo contra los decretos-leyes de los que traían causa.<sup>18</sup>

En las rúbricas que siguen, por tanto, tras dar cuenta de las escasas diferencias que la regulación de los decretos-leyes autonómicos presenta en términos comparados por Comunidades y también en relación con los estatales, analizaremos a grandes líneas la no desdeñable experiencia práctica que acumulan dichos territorios en la utilización de esta figura normativa de reciente incorporación a su sistema de fuentes, para acabar esbozando unas primeras conclusiones generales.

## II. Regulación comparada de los decretos-leyes autonómicos

Si, con carácter previo a la última oleada de reformas estatutarias, el inconveniente jurídico fundamental para dictar decretos-leyes autonómicos lo constituía, precisamente, la falta de habilitación explícita en todas las normas institucionales básicas de nuestras Comunidades,<sup>19</sup> la incorporación de aquella en algunos casos obliga a ana-

15 Curiosamente, el DL 1/2010, de 26 de marzo, del ejecutivo balear, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, recupera tres de los cuatro contenidos principales del Decreto-Ley citado en la nota anterior, que no fue convalidado. El tiempo transcurrido hasta aprobar finalmente la regulación coincidente sería revelador de la falta de concurrencia del supuesto de hecho habilitante pues, de diciembre de 2009 hasta finales de marzo de 2010, hubo tiempo bastante para aprobar una Ley formal a través de cualquiera de los procedimientos más expeditivos.

16 El Pleno del TC, por providencia de 23 de noviembre de 2010 (BOE 7 diciembre), admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 7686-2010, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los artículos 1, apartados nueve y doce; 3 a 12; 18, 19, 22, 23, 24 y disposición adicional cuarta del DL de Andalucía 5/2010, de 27 de julio por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

17 Por providencia del Pleno del TC, fechada en este caso el 15 de febrero de 2011 (BOE 26 febrero), fue admitido a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local número 7969-2010, promovido por el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, contra el artículo 1 del DL de las Islas Baleares 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y el artículo 1 de la Ley subsiguiente 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Con-

tra dicho precepto de la Ley a que dio lugar el Decreto-Ley en cuestión, consta asimismo la admisión de otro conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Santa Eularia des Riu, (véase también BOE 26 febrero).

18 Es el caso del DL 1/2010, de 7 de enero, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, derogado por la Ley 2/2010, de 31 de marzo, a que dio lugar, tras su tramitación parlamentaria. El BOE de 21 de abril publicó la providencia de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley, promovido por el Presidente del Gobierno, y de concesión de suspensión de la vigencia de gran parte de su articulado. Por ATC 28 julio 2010 (BOE 12 agosto), se acordó mantener la suspensión de los arts. 1, 2 y 3, del apartado 2 de la disposición derogatoria y del párrafo segundo de la disposición final segunda de aquella norma.

19 Lo sostuvo la inmensa mayoría de la doctrina [por todos, Salas Hernández (1991: p. 320), Carrillo López (1987: p. 66) o Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: p. 127 y 1996-1999: p. 197] aunque menos tajante se mostró Santolaya Machetti (1988a: pp. 90 y ss.) y claramente partidarios de poder aprobar decretos-leyes sin necesidad de previsión estatutaria fueron Lasagabaster Herrarte (1982: en especial pp. 113 y 114) y Cobreros Mendazona (1983: p. 307). Estos últimos ponderaron argumentos tales como la falta de prohibición constitucional expresa, las posibilidades interpretativas abiertas por los arts. 152.1, 153.a) y 161.a) de la Carta Magna, la aplicación analógica de la regulación de los decretos-leyes estatales y razones de orden práctico para atender situaciones de emergencia sin acudir al expediente

lizar cómo han disciplinado los nuevos Estatutos el alcance, límites o control de tales disposiciones normativas. El silencio estatuyente inicial sobre esta figura, perfectamente querido y consciente como puso de relieve la doctrina<sup>20</sup> y que, por lo demás, no impidió un caso aislado de ensayo práctico del decreto-ley autonómico,<sup>21</sup> ha dado paso a una nueva etapa en que, con el aval de la norma apropiada para distribuir la potestad legislativa, la tónica está siendo el recurso ordinario a la legislación de urgencia. Así lo avalarían las cifras con las que se ha iniciado este estudio.

El contenido de los preceptos de los Estatutos de Autonomía que regulan los decretos-leyes mantiene una gran similitud con lo que establece el art. 86 CE para este tipo de fuentes en el caso estatal.<sup>22</sup> No obstante, se aprecian, aunque mínimas, ciertas diferencias, algunas de las cuales –se sostiene– habrían sido buscadas deliberada y cuidadosamente [Rebollo Puig (2008: p. 183)]. En palabras del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, el hecho de compartir la forma de gobierno parlamentaria, que determina unas concretas relaciones entre el ejecutivo y la Asamblea legislativa, explicaría las semejanzas, aunque no hay duda de que «los dos instrumentos normativos, estatal y autonómico, se insertan en marcos institucionales distintos, lo cual puede [y, añadiríamos nosotros, debiera] comportar que presenten singularidades propias y deriven en un funcionamiento y una aplicación parcialmente diferentes».<sup>23</sup> Por su parte, entre las divergencias de regulación, destacan algunos aspectos del ámbito material inaccesible al decreto-ley o del procedimiento parlamentario de convalidación, en los términos que vamos a ver, lo que propiciará también una comparativa entre Comunidades.

Resumiendo en tres las características constitucionales de los decretos-leyes del Estado, a saber: presupuesto de hecho habilitante, materias excluidas y convalidación parlamentaria en un plazo perentorio con posibilidad asimismo de tramitación como proyectos de ley, podemos agrupar en torno a ellas las prescripciones de los Estatutos sobre esta fuente de derecho para las Comunidades Autónomas.

### **1. El presupuesto de hecho habilitante**

Ninguna novedad cabía esperar de la formulación estatutaria elegida para expresar el presupuesto de hecho que habilita este tipo de normas con fuerza de ley de los ejecu-

de los reglamentos de necesidad, que, se dice, los ejecutivos autonómicos no podrían dictar «más que en los supuestos y con las medidas que les autorice la Ley».

20 Por todos, Lasagabaster Herrarte (1982: pp. 101 y 102), Carrillo López (1987: p. 66), Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: p. 198) y Sevilla Merino (2008: p. 378) destacaron que el Congreso de los Diputados eliminó la previsión de decretos-leyes que recogían los proyectos de los primeros Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Asturias.

21 Como es de sobras conocido, previa habilitación al ejecutivo autonómico por Ley 17/1983, de 8 de septiembre, del Parlamento vasco, se dic-

taron cinco decretos-leyes para hacer frente a las graves inundaciones que habían acaecido en agosto de ese año en dicha Comunidad, siendo sustituidos después por leyes de idéntico contenido.

22 Entre otros, véase la afirmación de dicho paralelismo entre Constitución y Estatutos, así como entre el Reglamento del Congreso y los respectivos de las Asambleas autonómicas, en Segura Ginard (2008: p. 716) y Pitarch Segura (2008: p. 41).

23 Véase FJ 2.º de su Dictamen 7/2010, de 22 de abril, sobre el DL 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.



tivos autonómicos. Su aprobación únicamente será constitucional en aquellos casos de necesidad que pueda ser reputada, a la vez,<sup>24</sup> extraordinaria y urgente,<sup>25</sup> pero la concreción de este *concepto jurídico indeterminado* estaba teóricamente abocada a una aplicación mucho más restrictiva aún que a nivel estatal,<sup>26</sup> toda vez que, en la Asamblea de cualquier Comunidad Autónoma, es posible la adopción de medidas legislativas en tan escaso período de tiempo como el de aprobación y convalidación de un decreto-ley.<sup>27</sup> Desde este punto de vista, cobra mayor actualidad la afirmación de Lavilla Alsina (1989: p. 620) de que la discordancia entre la urgencia de la necesidad y la posibilidad de que actúe con plenitud la potestad legislativa de las Cortes ha de apreciarse considerando las diversas oportunidades ofrecidas por los reglamentos parlamentarios, incluida la especialidad en el procedimiento que supone la tramitación en lectura única, máxime cuando la trasladamos a Parlamentos unicamerales donde los tiempos de respuesta pueden ser mucho más cortos que en las Cortes Generales.

Dicho de otro modo, si ni cualquier situación a la que tenga que hacer frente un Gobierno puede sin más ser calificada de extraordinaria por el solo dato de su gravedad si no se añade también su imprevisibilidad aun prestando una adecuada atención,<sup>28</sup> tampoco debe aceptarse la asimilación de la urgencia con la rapidez con que han de adoptarse medidas,<sup>29</sup> sino que será requisito de constitucionalidad del decreto-ley

24 Por todos, véase Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: pp. 178 y 179). Insistía Carrillo López (1987: p. 67) en la misma idea de simultaneidad al afirmar que «la extraordinariedad y la urgencia no son términos sinónimos», sosteniendo Cruz Villalón (1985: p. 148) que es difícil encontrar argumentos para rebajar el grado de necesidad del artículo 86 CE.

25 «En caso de extraordinaria y urgente necesidad» ha sido la expresión unánimemente consagrada en los Estatutos de Autonomía (arts. 49.1 EAIB, 110.1 EAA, 25.4 EACYL, 21 bis.1 LORAFNA y 33.1 EAEX), con las únicas variantes del plural en el EACV (art. 44.4) o de la inversión de los términos («En caso de una necesidad extraordinaria y urgente» reza el art. 64.1 EAC y «En caso de necesidad urgente y extraordinaria», el art. 44.1 EAAr). La propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha se remitía sin más, en cuanto al presupuesto de hecho, a los términos previstos en el art. 86 de la Constitución, tal y como resulta del texto fijado al art. 33.1 por la Comisión Constitucional del Congreso, que llegó a emitir su Dictamen antes de que fuera retirada la iniciativa por las Cortes autonómicas (véase BOCG-Congreso de los Diputados, serie B, núm. 18-13, de 30 de abril de 2010).

26 La utilización de este concepto se presentó como necesaria pues ni era factible ni aconsejable petrificar en una norma los supuestos concretos en que la figura resulta admisible [García-Trevijano Garnica (1995: p. 113)]. Que, en buena lógica, se descartara su asimilación con los supuestos de necesidad absoluta que dan lugar a la declaración del estado de alarma, excepción o sitio, regulados por la CE en otra sede sistemática (art. 116 CE), ha acabado, no obstante, por favorecer la relativización en exceso del concepto empleado por el art. 86 hasta hacerlo irrecognoscible. Véase Cruz Villalón (1985: p. 148), de Vega García (1991: p. 15) y Sanz Pérez (2005: p. 2).

27 No desconocemos que la afirmación de tratarse de un concepto jurídico indeterminado no ha sido pacífica en la doctrina. Frente a dicha tesis, la opuesta sostiene que se trata de «discrecionalidad», de muy difícil con-

trol siempre que no se haga un uso arbitrario [por todos, Morillo-Velarde Pérez (1989: p. 830)]. Resume tales posturas, a la perfección, Santolaya Machetti (1988a: pp. 121-131) para acabar defendiendo lo que él entiende es una tesis intermedia, según la cual la indeterminación de la «extraordinaria y urgente necesidad» no admite una única solución justa como se diría desde una óptica administrativista, haciendo buena, por tanto, la jurisprudencia constitucional que niega el control sobre el margen de apreciación política del Gobierno salvo en supuestos de arbitrariedad y, a nuestro juicio, por ello, alineándose realmente con la asimilación a las potestades discrecionales. Por el contrario, Carrillo López (1987: p. 67) o Jiménez Campo (1995: p. 1942) nos sirven para ilustrar la afirmación de que el control jurídico de la aplicación de tales conceptos jurídicos indeterminados no puede ser obviado pues, como afirman García de Enterría y Fernández Rodríguez (2011: p. 147), en función de las circunstancias coetáneas e, incluso, posteriores, es posible alcanzar la única solución justa («o la necesidad existe y es realmente extraordinaria y urgente o no existe con caracteres tales»).

28 Afirmaba literalmente Santolaya Machetti (1988a: p. 105) que «el concepto extraordinario carece de valor autónomo con respecto a la necesidad y la urgencia». Ramallo Massanet (2003: p. 431) insistía en que «la imprevisibilidad de la situación a la que se vincula el presupuesto habilitante tanto puede ser una situación pasada como futura, es decir, tanto una situación ya ha ocurrido y que no se pudo prever, como de aquella situación que se va a dar de manera inmediata sin que estuviese prevista y ante la que hay que reaccionar.»

29 Ni con la trascendencia o importancia de las mismas para cualquier aspecto de la realidad política, social o económica dado que, si bien las medidas urgentes serán por lo común importantes, no toda medida trascendente es urgente. Véase al respecto Ramallo Massanet (2003: p. 432).

que éstas no hubieran podido ser tomadas a través de una ley formal, tramitada por cualquiera de las modalidades que permiten alcanzar mayor celeridad de la ordinaria. Puntualizaba Ramallo Massanet (2003: p. 432) que la ley formal ordinaria y el decreto-ley «no son constitucionalmente vías alternativas y fungibles», sino que el segundo cumple una función subsidiaria de la primera. Muy gráficamente, Soriano García (1983: p. 455) sentenciaba que «no se daría en su plenitud el concepto jurídico indeterminado que nos ocupa si nos encontráramos ante casos de “ordinaria y urgente oportunidad”, o de “extraordinaria y común necesidad” o de “extraordinaria y urgente oportunidad”». <sup>30</sup>

Es obvio que, al condicionar de este modo la decretación de urgencia, la Constitución quería constreñir su empleo y hacer posible un control sobre la necesidad invocada en cada caso por el Gobierno <sup>31</sup> y, precisamente, con esa voluntad del constituyente, debiera contrastarse ahora el uso de la figura por los ejecutivos autonómicos. Bajo ningún concepto, dadas las especialidades institucionales que comportan las Comunidades Autónomas, es trasladable sin más esa jurisprudencia constitucional que, como se ha sostenido, viene a conformar una especie de presunción *iuris tantum* de concurrencia del presupuesto de hecho habilitante de un decreto-ley, salvo en los casos de uso abusivo o arbitrario, sobre la base de su reconducción a una potestad gubernativa discrecional. <sup>32</sup> Que la apreciación de la necesidad sea una cuestión política como político es el primer control de su efectiva concurrencia no obsta para que el Tribunal Constitucional ejerza su control jurisdiccional, <sup>33</sup> que no consistiría en «sustituir con otra distinta la apreciación política del Gobierno», sino, más limitadamente, en examinar si la valoración, «se coincida o no con ella, resulta argumentable y si las determinaciones concretas del decreto-ley se compadecen con la necesidad extraordinaria y urgente que llevó a su adopción». <sup>34</sup>

En efecto, podría decirse que la doctrina constitucional (SSTC 6/1983, de 4 de febrero; 111/1983, de 2 de diciembre; 29/1986, de 20 de febrero; 60/1986, de 20 de mayo;

30 Por su parte, Salas Hernández (1966: p. 69) señalaba ya entonces que urgencia y circunstancias excepcionales no admitían equiparación pues, para que se diera la primera, no era preciso que se hubiera producido una alteración del orden público, ni una crisis política ni una calamidad social. Puede concurrir la urgencia en circunstancias perfectamente normales, de ahí que sea más sencillo fiscalizarla que controlar el carácter extraordinario que, para legitimar el uso del decreto-ley, debe también revestir la situación. El margen de apreciación de lo segundo por el Gobierno se ve considerablemente reducido cuando se trata de comparar los plazos con el procedimiento legislativo: indicio externo sencillo de decantar para confirmar o no la caracterización de lo urgente.

31 Por todos, véase en este punto Jiménez Campo (1995: p. 1941).

32 De dicha presunción habla Barreiro González (2003: p. 56).

33 El Tribunal Constitucional ha ponderado tanto el «peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria

y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, en especial en el caso de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica», que, aunque afirma no renunciar al control que precisamente a él le corresponde para «el aseguramiento de estos límites» (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 12), lo ha reducido a los supuestos de arbitrariedad del Gobierno. En palabras de Pulido Quecedo (2006: p. 1), el vicio no ha residido tan sólo en la falta de autocontención del ejecutivo sino en el inadecuado control por el Tribunal Constitucional, cuya jurisprudencia, para el mismo autor (2005: p. 1) acumula «excesos insoportables».

34 Las entrecuilladas son frases de Jiménez Campo (1995: p. 1942), pero se traslucen también en los trabajos de Lavilla Alsina (1989: p. 622) o de García-Trevijano Garnica (1995: p. 108).

23/1993, de 21 de enero; 182/1997, de 28 de octubre; 11/2002, de 17 de enero; 137/2003, de 3 de julio; 189/2005, de 7 de julio; y 329/2005, de 15 de diciembre, principalmente) se separó de la científica al circunscribir a los casos más extremos las declaraciones de inconstitucionalidad,<sup>35</sup> mientras los más reputados autores recordaban que la habilitación al ejecutivo englobaba la apreciación de dos conceptos jurídicos indeterminados cuya concurrencia conjunta exigía mucho más que la valoración de tratarse de una necesidad relativa de los objetivos gubernamentales [por todos, Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: p. 118) y Salas Hernández (1991: p. 275)].<sup>36</sup> En la jurisprudencia del Alto Tribunal, únicamente la STC 68/2007, citada, ha representado un punto de inflexión y un soplo de aire fresco,<sup>37</sup> por más que su fallo, emitido en una legislatura distinta, no tuviera efecto alguno sobre el Gobierno que aprobó el decreto-ley que se impugnaba ni sobre el Parlamento que lo convalidó.<sup>38</sup> En ella, el máximo intérprete de la Constitución no dudó en ir ponderando en profundidad las razones aducidas por el Gobierno en relación con el decreto-ley impugnado y en rebatir, una por una, que sirvieran de justificación para acudir a la legislación de urgencia,<sup>39</sup> declarando por primera vez

35 Para el TC, en dichos pronunciamientos, la necesidad justificadora de los Decretos-leyes «no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como *necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales*, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (cursiva mía).

36 Desde su Sentencia 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, el Tribunal Constitucional ha venido manteniendo que la necesidad justificadora de los Decretos-leyes «no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.»

37 Así ha sido interpretado por la mayoría como atestiguan los trabajos de Segura Ginard (2008: p. 717) o de Gay Martí (2008: p. 88).

38 Denuncia que ha venido reiterando Pulido Quecedo (2005: p. 3 y 2007: p. 1), que habla del mero valor doctrinal o nomofilático de estas Sentencias recaídas sobre decretos-leyes que acumulan tanto retraso del Tribunal Constitucional.

39 Entre otros, pueden verse los atinados comentarios de la citada Sentencia que realizan Pulido Quecedo (2007: p. 1) y Sanz Pérez (2007: pp. 5 y ss.). Se enjuiciaba el RDL 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, que había provocado la celebración de una huelga general en España y para cuya aprobación el Gobierno había esgrimido tanto razo-

nes relacionadas con la realidad de la situación social y económica sobre la que trataba de incidir («situación cambiante de la economía internacional, nivel todavía elevado de paro y posibilidad de aprovechamiento de nuevas oportunidades de empleo») como las que el propio Tribunal calificó de instrumentales en cuanto relativas a la forma de satisfacer más adecuadamente las finalidades principales («razones de justicia social», así como «evitar comportamientos que impidan o dificulten alcanzar los objetivos»). Comenzando su examen por estas últimas, descartó que avalaran la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad pues, por un lado, se afirmó no encontrar «en el Preámbulo de la norma ninguna consideración que indique que la incorporación de este colectivo al ámbito de la protección contributiva por desempleo trate de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o constituya una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida» (FJ 8), a la vez que, por otra parte, se decía no era «fácil encontrar en el Real Decreto-ley analizado una modificación del régimen jurídico vigente susceptible de generar este efecto indeseado de anticipación por parte de sus destinatarios capaz de poner en cuestión la efectividad de la medida y no susceptible de corrección mediante otros mecanismos» (FJ 9).

Finalmente, tampoco en el análisis de las justificaciones que pretendían relacionar la extraordinaria y urgente necesidad del Real Decreto-ley con las características de la situación económica y social del momento llegó el Tribunal a conclusión distinta: «La reforma del sistema de protección por desempleo y, más limitadamente, de determinados aspectos de la normativa reguladora de la protección frente al despido abordada mediante el Real Decreto-ley cuestionado parece responder así, más que a una actuación de urgencia para hacer frente a una problemática emergente en los ámbitos económico y del empleo, a una exigencia de mejor adaptación de la regulación existente a la evolución de dichas circunstancias, especialmente desde la perspectiva, coherente con la finalidad de la «estrategia europea de empleo», de superar la concep-

la inconstitucionalidad de su uso y reprochando asimismo «la extrema ambigüedad de buena parte de las expresiones utilizadas para caracterizar la situación considerada». <sup>40</sup> En cualquier caso, descartó el recurso a dicha figura normativa porque el propósito perseguido con ella, en tanto no se inscribía en una situación cualificada por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, podía alcanzarse igualmente por el procedimiento legislativo ordinario.

Trasladando esa última doctrina al caso que nos ocupa, si, en un Parlamento autonómico, es posible aprobar una ley formal en el plazo medio de un mes, la carga de la prueba de que un decreto-ley se ampara en una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que debe ser atendida incluso antes, ha de recaer sobre el Gobierno de turno, donde, por cierto, siempre debió estar en el caso de los decretos-leyes estatales, en lugar de invertirse en perjuicio de los impugnantes. <sup>41</sup> A tal efecto, resultan fundamentales para el control de la concurrencia del presupuesto de hecho las razones que ofrezca el ejecutivo en el preámbulo de la norma, las que proporcione durante el debate parlamentario para su convalidación y el expediente que haya seguido para su elaboración. <sup>42</sup> No obstante, las fórmulas rituarías con las que se suele despachar el presupuesto de hecho en las exposiciones de motivos de los decretos-leyes autonómicos, sobre todo en «coyunturas económicas problemáticas» como la que nos acucia, <sup>43</sup> no avalan, a lo sumo, más que el carácter extraordinario de las circunstancias, pero no forzosamente la urgencia comparada con los procedimientos legislativos de que dispone la Asamblea correspondiente, como trataremos de demostrar un poco más ade-

ción tradicional de las prestaciones económicas como único mecanismo de protección contra el desempleo fomentando aquellas políticas que favorezcan la reinserción laboral del desempleado como mejor instrumento de protección. Así lo indica el Gobierno a través del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el debate parlamentario de convalidación [...] *Pero tal necesidad de adaptación no es coyuntural, sino estructural, y salvo en situaciones especialmente calificadas por notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno.* Lo contrario supondría excluir prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario el conjunto de la legislación laboral y de Seguridad Social, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de distribución de poderes.» (cursiva mía).

<sup>40</sup> En el FJ 10 del fallo que analizamos, el Tribunal Constitucional advierte que «hablar de la “cambiante situación de la economía internacional” o de “nuevas oportunidades más variadas que... en etapas anteriores” supone la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional. Las fluctuaciones y los cambios en la economía internacional son consustanciales a su funcionamiento, sin que ni el preámbulo de la norma ni el debate parlamentario posterior ofrezcan pista alguna que permita concretar a qué cambios económicos se está haciendo referencia y cuál sea su incidencia en la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que la norma dice

dar respuesta. Y del mismo modo, nada se indica sobre cuáles sean esas nuevas oportunidades más variadas ni con respecto a qué épocas anteriores haya de establecerse la comparación, ni, en fin, cuál sea la exigencia de actuación legislativa que la constatación de todo ello comporte.»

<sup>41</sup> Véase Núñez Lozano (2003: p. 352).

<sup>42</sup> «A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados”» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3, STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 3, STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6 y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6).

<sup>43</sup> Insisten en ello, entre otros, Palomeque López (2002: p. 77) y Barreiro González (2003: p. 55).

lante.<sup>44</sup> La urgencia deviene así el concepto más objetivo y constatable de los que componen el presupuesto habilitante.<sup>45</sup> Por no decir que, aunque interpretemos con generosidad que una situación, por ejemplo de crisis económica, encaja en sus primeros momentos en la definición de extraordinaria, deja de hacerlo cuando de coyuntural e imprevisible pasa a ser estructural y duradera.<sup>46</sup>

Por lo demás, recuérdese que se exige asimismo la existencia de una conexión de sentido entre la situación definida y todas las medidas con sustantividad propia que se adoptan en un decreto-ley, por lo que podría afirmarse que, a la concurrencia del presupuesto de hecho en general, debe añadirse una verificación reforzada concreta en relación con las principales decisiones amparadas en él.<sup>47</sup> La más reciente STC sobre el particular (31/2011, de 17 de marzo), que también declaró la inconstitucionalidad del precepto impugnado,<sup>48</sup> insiste en ello al afirmar que no basta con que el juicio de concurrencia del presupuesto habilitador de la norma se formule en relación con la totalidad en abstracto del decreto-ley, sino que deberá referirse a cada contenido material que tenga entidad propia que la haga «merecedora en aquel contexto de un tratamiento sistemático diferenciado tanto en el preámbulo como en el articulado» (FJ 5).<sup>49</sup>

44 Aunque Tur Ausina (1999a: p. 304) se ha mostrado claramente contraria a circunscribir «la función que cumple hoy el Decreto-ley como instrumento de dirección política de los Ejecutivos» al concepto de urgencia, habrá que convenir en que, de los jurídicos indeterminados que componen el presupuesto de hecho, es el más fácil de fiscalizar por la oposición parlamentaria y por el TC y, en consecuencia, deviene en una de las principales garantías del recto uso de esta herramienta, especialmente en las Comunidades Autónomas. La autora citada cuestiona, sin embargo, que ninguna de las figuras afines al decreto-ley logren satisfacer igualmente «los efectos conseguidos por estas normas»: ni lo harían «los procedimientos de urgencia previstos por los Reglamentos de las Cámaras –cuya duración a tener en cuenta no se circunscribe sólo al tiempo previsto para la fase parlamentaria, sino también a la previa de elaboración del proyecto por el Gobierno–, ni los Reglamentos de necesidad –cuyo contenido y finalidad no se corresponde con el supuesto que pretende regular el Decreto-ley, a lo que cabe añadir la pérdida de uno de los controles más relevantes: el conocimiento por las minorías parlamentarias del texto del Ejecutivo.» Bien se ve que, al examinar la rapidez comparada de la tramitación de un decreto-ley con la modalidad de urgencia del procedimiento legislativo, Tur Ausina silencia que la fase de previa elaboración del proyecto por el Gobierno también debe observarse en el primer caso, lo que, lógicamente, puede cambiar el juicio sobre si, en el segundo supuesto, no se satisfacen con la misma eficacia las exigencias de afrontar en el menor plazo posible la situación de que se trate.

45 Lo señalan Pulido Quecedo (2005: p. 3) o de Vega García (1991: p. 17). Este último identifica dos variantes objetivas de la urgencia en la jurisprudencia constitucional: la eficacia inmediata de las disposiciones contenidas en el decreto-ley y la anticipación o avance de medidas de gobierno destinadas a ser objeto de un ulterior desarrollo legislativo, siempre, en este último caso, que no se entienda como modo de cercenar el procedimiento legislativo. En palabras de García-Trevijano Garnica (1995: p. 117), el análisis de la urgencia remite al de los signos externos temporales.

46 Tempranamente, Falcón y Tella (1984: p. 208).

47 Recuérdese que, en una de sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional llegó a defender la posibilidad de revisar un decreto-ley por inadecuación sobrevenida o, lo que es lo mismo, porque hubiera dejado de verificarse la conexión de sentido entre la situación habilitante y la normativa aprobada. Esta ampliación del control de constitucionalidad encontraría, sin embargo, enormes y casi insuperables dificultades prácticas para ser ejercida.

48 Sí, cuando el Tribunal declaró por primera vez la inconstitucionalidad de un decreto-ley en la STC 68/2007, Pulido Quecedo (2007: p. 1) hacía sus votos por que no fuera golondrina que no hiciera verano, el hecho de que haya vuelto a suceder ojalá nos apunte la pronta llegada del estío.

49 Un poco más adelante, el TC añadirá: «el preámbulo del Real Decreto-ley 6/2000 [...] no explicita la justificación de la urgencia en la adopción de una regulación como la descrita más allá de afirmar que “introduce algunas reformas en el sector de la distribución comercial, flexibilizando los horarios comerciales”. Tampoco en el debate parlamentario se aportan más detalles respecto a la relación entre esta concreta regulación en materia de horarios comerciales y los objetivos de consolidación de la continuidad y la profundización de los resultados de la favorable situación económica que el Gobierno perseguía con su adopción. En este sentido, aun cuando apreciar si una determinada situación reviste las notas de extraordinaria y urgente necesidad que justifica el establecimiento de una norma por Decreto-ley es una tarea que corresponde, en principio, al Gobierno y para la cual ha de gozar de un razonable margen de discrecionalidad en la apreciación de dicha urgencia, lo que pudiera conducir a considerar que la flexibilización y liberalización de los horarios comerciales, en tanto que medida de impulso de la economía, pudiera justificar el uso del Decreto-ley, lo cierto es que dicho margen no le autoriza, sin embargo, para incluir en el Decreto-Ley cualquier género de disposiciones» (FJ 6).

Y en el FJ 7: «Así pues, frente a lo señalado por el Gobierno, el 1 de enero de 2001 no expiraba ningún régimen transitorio en materia de hora-

Como ha puesto de relieve la doctrina [Carrillo López (1987: p. 70)], la ausencia de adecuación rigurosa entre el contenido y el supuesto de hecho será tanto más apreciable en aquellos casos en que el objeto del decreto-ley reviste una gran amplitud hasta el punto de merecer el calificativo de ómnibus pues, al incluir un gran número de disposiciones de naturaleza diversa (precisamente, suelen rubricarse «de medidas...» por lo heterogéneo de su contenido),<sup>50</sup> muchas de ellas difícilmente encajarán con el fundamento originario, incluso pretextando hacer uso de la técnica de las materias conexas.

Pues bien, frente a la consagración general en los Estatutos de la fórmula de la «extraordinaria y urgente necesidad», un ejemplo de intento de delimitación mayor del supuesto de hecho de los decretos-leyes lo representó, por ejemplo, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que fue retirada por el Parlamento autónomo cuando se encontraba en período de enmiendas en el Congreso de los Diputados.<sup>51</sup> Su artículo 25 prescribía que:

- «1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, justificada por circunstancias catastróficas o de emergencia, el Gobierno podrá dictar normas con rango de ley que recibirán el nombre de decretos-leyes.
2. Igualmente podrá ejercer esta potestad cuando, habiendo enviado al Parlamento un proyecto de ley, su objeto pudiera verse gravemente obstaculizado por la aplicación de las normas vigentes o por el ejercicio de derechos derivados de éstas, mientras se produce la tramitación parlamentaria de aquél. La vigencia de estos decretos-leyes quedará limitada al plazo de un año a contar desde su entrada en vigor y, en todo caso, a la fecha de entrada en vigor de la ley, cuyo objeto se pretendía salvaguardar. [...]

rios comerciales. Constatada, por tanto, la inexistencia de un vacío normativo que fundamentase la necesidad de una apremiante actuación legislativa en esta materia resulta además que la efectividad de la anunciada libertad de horarios —expresiva de la flexibilización a la que el Gobierno aludía en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2000— quedaba diferida, al menos, hasta el año 2005 lo cual supone, en sí mismo, una contradicción con el uso del Decreto-ley para establecer esa libertad y, en la medida en que ni siquiera era posible determinar el momento de su entrada en vigor, las eventuales decisiones que pudieran adoptarse por los distintos agentes económicos en función de la misma tenían un alcance limitado, extremos ambos que diferencian este supuesto del examinado en la STC 189/2005, FJ 5. En el presente caso la medida fue tomada seis meses antes de que acabara el plazo, teniendo el legislador en su mano el procedimiento legislativo ordinario, ya que, como antes se señaló, dicho plazo no era una fecha ineluctable de finalización de vigencia, lo que hacía que tuviese en sus manos tiempo suficiente para realizar el cambio normativo sobre horarios comerciales que estimase oportuno a través, como se ha dicho, del procedimiento legislativo ordinario sin necesidad de acudir a la vía del Decreto-ley. Junto a ello, y como este Tribunal ya tuvo ocasión de señalar (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 9), los cambios en la regulación aplicable —el

horario global semanal, el número de domingos y días festivos en que los comercios podrán abrir al público y los establecimientos comerciales a los que se reconoce un régimen especial de libertad horaria— no resultan de gran relevancia de modo que, aplazada la efectiva implantación de la libertad horaria, no existe un tratamiento novedoso de la materia respecto a la regulación sustantiva a la que las reglas del art. 43 venían a sustituir. Tampoco, en consecuencia, desde el punto de vista de la necesidad de introducir una innovación normativa efectiva (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7), se aprecia la nota de imprevisibilidad que define la existencia de una necesidad extraordinaria a la que ha de hacerse frente a la misma en un plazo más breve del que requeriría la tramitación urgente de una eventual reforma legislativa.»

50 Ramallo Massanet (2003: p. 427) habló de los decretos-leyes «de medidas» como alternativa a las leyes de presupuestos y, añadiríamos nosotros, a las de acompañamiento con posterioridad para la adopción de decisiones que, «necesitando rango de ley, son oportunas en un determinado momento sin que ello suponga que, en principio, tengan que ser temporales o permanentes en cuanto a su vigencia».

51 Véase el texto de dicha propuesta en el BOCG-Congreso de los Diputados, serie B, núm. 261-1, de 22 de septiembre de 2006.

Bien se ve que la urgencia en ese caso se circunscribía a dos supuestos. El primero, próximo a alguna de las alteraciones graves de la normalidad que podrían dar lugar a la declaración por el Gobierno de la Nación, en uso de las facultades que le otorga el art. 116, 2, CE, del estado de alarma, seguramente para evitar el recurso, aún más excepcional, de este mecanismo y cuando la situación no requiriese de las medidas extremas que enuncia el art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (limitación de la circulación de personas, requisas temporales de bienes, ocupación transitoria de industrias o locales, racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad, etc.). Con la redacción propuesta, se limitaba el ámbito del decreto-ley a acontecimientos de tipo catastrófico o de emergencia, dejando al margen otras situaciones aunque materialmente fueran de extraordinaria y urgente necesidad.<sup>52</sup> Piénsese, sin ir más lejos, en inundaciones o incendios que, por su magnitud, no hagan precisas excepciones del régimen de libertades como las enumeradas, sino que demanden principalmente la instrumentación de líneas de ayudas y la mera articulación de las operaciones de reconstrucción. A nuestro juicio, sería el supuesto natural del decreto-ley autonómico, que justificó los únicos que hasta el momento se han dictado sin aval estatutario (los del País Vasco de 1983) y uno tan sólo de los que se han aprobado en las Comunidades que ya cuentan con él (véase el DL 1/2007, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por las inundaciones producidas por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007).

En cuanto al segundo caso de los que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias individualizaba como habilitante de la facultad de aprobar decretos-leyes (apartado 2), el Consejo Consultivo de dicha Comunidad lo tildó de «cautelar, por razones de conveniencia del procedimiento legislativo» y no dudó en afirmar que se apartaba del presupuesto previsto constitucionalmente para este tipo de normas, pues admitía como legitimación no «una situación objetiva aunque sea indeterminada, pero determinable de forma jurídicamente controlable», sino, por el contrario, «una situación indeterminada, de valoración subjetiva, en su acepción política, de aseguramiento de una regulación futura».<sup>53</sup> Se trataba de aprobar una norma con fuerza de ley de carácter cautelar hasta tanto entrase en vigor aquella cuyo objeto se pretendía salvaguardar o hasta que se cumpliera el término de un año. Y si bien es cierto que podría llegar a imaginarse algún supuesto en relación con las denominadas sentencias prospectivas del Tribunal Constitucional, en que éste modula los efectos de su fallo *pro futuro* o, dicho de otro modo, lo suspende en el tiempo con objeto de que el legislador o el ejecutivo subsanen los vicios de inconstitucionalidad detectados en las normas evaluadas, lo normal será que tales casos puedan ser atendidos mediante el procedimiento legislativo ordinario. Parece, pues, certera la apreciación del máxi-

<sup>52</sup> Así lo interpretó también el Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen 68/2006, de 30 de marzo, p. 58.

<sup>53</sup> Consúltense el Dictamen citado, p. 59.

mo órgano consultivo del Gobierno de Canarias de que, con carácter general, el supuesto descrito en el art. 25.2, antes transcrito, rebosaba los límites de la extraordinaria y urgente necesidad.

Precisamente, daremos cuenta de la laxa interpretación de las situaciones susceptibles de ser calificadas así, que han efectuado los primeros ejecutivos autonómicos que han contado con habilitación estatutaria para dictar normas con rango de ley en la rúbrica II, pero vaya por delante que sólo unos pocos de los aprobados responderían rectamente a lo que el constituyente quiso que fueran estas disposiciones aunque la inmensa mayoría tengan cabida en lo que ha sido una aplicación desmedida por los sucesivos Gobiernos de la Nación.

## 2. Los límites materiales

En segundo lugar, los Estatutos de Autonomía comparten con la Constitución la delimitación en términos negativos (mediante una lista de excepciones) del ámbito posible de regulación mediante decreto-ley. Tras insistir, como en el art. 86 de la Carta Magna, en que, bajo la forma de decreto-ley, se dictan «disposiciones legislativas provisionales»,<sup>54</sup> el empleo asimismo de expresiones tales como «no podrán afectar», «desarrollo», «regulación», «régimen» obliga a esfuerzos interpretativos semejantes a los que la doctrina tuvo que realizar a la vista de los límites materiales impuestos por aquel precepto. Y es que, retomando las presunciones, podría decirse que, en dichos campos, resulta inadmisibile *iuris et de iure* el decreto-ley.<sup>55</sup>

En ese sentido, en general las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas han ampliado la lista de materias expresamente prohibidas a partir de las que, en el caso de los decretos-leyes estatales, se dedujeron de una interpretación sistemática de la Constitución.<sup>56</sup> Así, en el bien entendido que nos referimos ahora al conjunto de Estatutos objeto de estudio y no a cada uno en particular, se encuentran fuera del alcance de este tipo de normas en la esfera autonómica: el régimen electoral, las instituciones básicas, los presupuestos generales y el régimen tributario de la Comunidad, las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto, los derechos, deberes y libertades consagrados en él, y el resto de materias que aquel reserve a ley de mayoría cualificada o meramente a la ley. Dos precisiones debemos formular a lo ante-

54 Expresión constitucional preferida por los correspondientes preceptos, ya citados, de los Estatutos de Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra y Extremadura frente a la de «medidas legislativas provisionales» que emplean los de Islas Baleares y Andalucía.

55 Como sostuvo Cruz Villalón (1985: p. 150).

56 La excepción la constituye el art. 44.4 EACV, que remite en bloque a los límites materiales establecidos en el art. 86 CE, habiendo concretado, por tanto, el art. 58.1 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en

redacción dada por la Ley 12/2007, de 20 de marzo), que éste «podrá dictar disposiciones legislativas provisionales, que adoptarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de la Generalitat, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía y al régimen electoral de la Comunitat Valenciana».



rior.<sup>57</sup> En primer término, que dichas limitaciones materiales operan sobre la premisa implícita del ámbito de competencias asumido por cada Estatuto.<sup>58</sup> Y segundo, que la acción prohibida se describe como «no poder afectar» o «no ser objeto», lo que, siguiendo la jurisprudencia constitucional, obliga a interpretar que queda excluida del ámbito de normación de los decretos-leyes autonómicos la regulación esencial o desarrollo directo de las materias citadas,<sup>59</sup> pero no su mera incidencia en ellas (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8).<sup>60</sup>

Respecto al régimen electoral, incluido como límite expreso en los arts. 49.1 EAIB, 110.1 EAA, 25.4 EACYL, 21 *bis* LORAFNA y 44.1 EAA, su alcance vendría determinado por el reverso del que la STC 38/1983, de 16 de mayo, dio del «régimen electoral general» como comprensivo de «las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos» (FJ 3). En otros términos, que aquellas normas electorales que puedan corresponder al ámbito de competencias de cada Comunidad habrán de fijarse mediante ley formal.

Por parecidas razones, con la excepción del Estatuto de la Comunidad Valenciana, todos los demás que han regulado los decretos-leyes excluyen expresamente los presupuestos autonómicos del objeto de estas disposiciones aunque lo hacen con redacciones distintas que, al menos teóricamente, podrían llegar a avalar interpretaciones más o menos extensivas. Si el alcance más concreto es el que se deduce del art. 110.1 EAA cuando señala que «no podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía», una expresión más difusa la representa, por ejemplo, el art. 25.4 AECYL, al prescribir que no podrán afectar al «régimen presupuestario» de la Comunidad. Aquella prohibición se circunscribe al acto de aprobación como consecuencia lógica del carácter formal y material de la ley de presupuestos<sup>61</sup> y, probablemente, haya que inter-

57 Por su parte, la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha equiparaba los límites de los decretos-leyes a los de los decretos-legislativos (el art. 33.2 se remitía al art. 31.2), estableciendo como tales las siguientes materias: reforma del Estatuto, aprobación del presupuesto de la Junta de Comunidades y la legislación electoral. El art. 25.3 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias prescribía que: «Dichas normas, que tendrán carácter provisional, no podrán afectar al régimen jurídico de las instituciones de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales, al derecho electoral o a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos sobre los que el Parlamento de Canarias pueda ostentar competencias legislativas o corresponderle su ejercicio».

58 Lo sintetizan a la perfección Carmona Contreras (2006: p. 28), Sanz Pérez (2007: p. 7) y Segura Ginard (2008: pp. 718 y 719) al afirmar que el primer límite material al que se ha de someter la facultad de aprobar decretos-leyes por los ejecutivos autonómicos es el respeto a las reglas que disciplinan la distribución constitucional y estatutaria de competencias.

59 Como, por ejemplo, respecto de algunas materias, precisan los arts. 64.1 EAC («la regulación esencial y el desarrollo directo de los dere-

chos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña») y 44.1 EAA («No pueden ser objeto de Decreto-ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el título II, el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses...»).

60 Por completar la cita jurisprudencial, la acción prohibida es el desarrollo propiamente dicho de los derechos fundamentales (STC 26 mayo 1988), la regulación de los elementos esenciales del deber tributario (SSTC 4 febrero, 18 mayo y 14 junio 1983, y 28 octubre 1997), el establecimiento de los elementos estructurales esenciales de la organización y funcionamiento de las instituciones básicas del Estado (STC 20 mayo 1986), la delimitación de competencias autonómicas o la armonización de su ejercicio (STC 20 febrero 1986), aunque los decretos-leyes sí podrán incidir indirectamente en todas esas materias.

61 Pareciendo en principio que ni tan siquiera prohibiría una eventual prórroga de los presupuestos anteriores mediante decreto-ley, como apunta Rebollo Puig (2008: p. 187).

pretar también así el límite establecido en el art. 33.2 EAEX, al negar que puedan ser objeto de decreto-ley «las leyes de presupuestos». No obstante, mayor indefinición rodea no sólo a la expresión utilizada por el art. 25.4 EACYL, ya transcrita, sino a las empleadas por los Estatutos de Islas Baleares, Cataluña, Aragón y la LORAFNA («los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma» o «el presupuesto»). Todas ellas parecen vedar al decreto-ley aquellas regulaciones que incidan esencialmente en la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y las obligaciones a liquidar durante cada ejercicio por los órganos y entidades que forman parte del sector público autonómico, pero ni mucho menos impedirían que algunas normas con contenido presupuestario puedan ser aprobadas a través de este instrumento normativo.<sup>62</sup>

Junto con el régimen electoral autonómico y los presupuestos, la reforma estatutaria constituye otro espacio *naturalmente* vedado al decreto-ley donde es difícil imaginar situaciones de urgencia que requirieran de la acción normativa del Gobierno sobre sus aspectos nucleares,<sup>63</sup> motivo por el que algunos Estatutos la citan expresamente entre los límites materiales de esta fuente del derecho (arts. 64.1 EAC, 49.1 EAIB, 25.4 EACYL, 21 *bis* LORAFNA y 33.2 EAEX). Sin embargo, por las razones indicadas, la reforma estatutaria estaría también absolutamente excluida del ámbito de los decretos-leyes en aquellas Comunidades cuya norma institucional básica no lo explicita.

En cuanto a las instituciones autonómicas básicas, con distinta redacción son objeto de exclusión del decreto-ley por los Estatutos de cinco Comunidades (así como por el art. 58.1 de la Ley 5/1983, del Consell valenciano). Si el art. 49.1 EAIB reproduce, *mutatis mutandi*, la literalidad del art. 86 CE para afirmar que la legislación de urgencia del ejecutivo no podrá afectar «al ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma» y si el art. 44.4 EACV se remite directamente a dicho precepto constitucional, los arts. 110.1 EAA, 44.1 EAAI y 21 *bis* LORAFNA se refieren, respectivamente, «a las instituciones de la Junta de Andalucía», al «desarrollo [...] de las instituciones reguladas en el título II» y al «desarrollo directo [...] de las instituciones de la Comunidad Foral regulad[a]s en la presente Ley Orgánica», mientras que el art. 25.4 EACYL prohíbe que afecte «a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad».<sup>64</sup> A simple vista, parece que debe atribuirse un alcance

62 Trasladando la interpretación realizada sobre los decretos-leyes aprobados por el Estado, véase Lasagabaster Herrarte (2003: p. 36). De hecho, a nivel estatal, la doctrina ha criticado que los sucesivos Gobiernos de la Nación hayan llegado a autohabilitarse créditos por decreto-ley, acudiendo al expediente extrapresupuestario de los créditos suplementarios y suplementos de crédito. Para Coello de Portugal (1993: p. 9), «algo verdaderamente peculiar de este tipo de Decretos-Leyes para la habilitación de créditos, que desvirtúa cualquier afirmación dirigida a justificar que estos casos sean “urgentes”, es que el Ministerio de Economía y Hacienda, con exquisito respeto [...] de la Ley General Presupuestaria, al hacer uso de estos procedimientos, acude tanto a la Dirección General de Presupuestos como al

consejo de Estado, para pedir la bendición del proyecto, ralentizando del todo la tramitación y poniendo por tanto en duda toda posible urgencia.»

63 Véanse Segura Ginard (2008: p. 719) o el mismo Rebollo Puig (2008: p. 188).

64 La exclusión parece conectar con la problemática abordada en la STC 89/1984, de 28 de septiembre, en que, con objeto del recurso de inconstitucionalidad contra la LO 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para Castilla y León, el alto intérprete de la Carta Magna sancionó que la reserva estatutaria establecida en su art. 147.2.c) no era absoluta, sino relativa, pues podía ser cubierta por una ley autonómica (FJ 7).

similar a dichas limitaciones y que, siempre con el bagaje jurisprudencial construido al hilo del art. 86.1 CE, el ámbito vedado a la regulación mediante decreto-ley serían «los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento» de las organizaciones públicas sancionadas en el Estatuto cuya regulación reclama una ley (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4).<sup>65</sup> No en vano, los aspectos básicos de dichas instituciones deben regularse en los propios Estatutos *ex* art. 147.2.c) CE e, incluso tras la relativización de la reserva efectuada por la STC 89/1984, únicamente mediante ley formal autonómica podrá tener lugar el desarrollo de tales contenidos nucleares.

Otro de los límites expresamente establecidos por algunos Estatutos a la figura de los decretos-leyes es la afección al régimen tributario (art. 25.4 EACYL) o a los tributos (en la expresión del art. 44.1 EAAr). No obstante, en tanto límite deducido implícitamente para el Estado de la mención por el art. 86.1 CE a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos del Título I de la Carta Magna (entre los que se encuentra el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos consagrada en su art. 31), resultaría redundante del que algunos Estatutos recogen en relación con los deberes previstos en ellos. En efecto, en el caso de las Comunidades de Cataluña, de Aragón y de la Foral de Navarra, no podrá ser objeto de los decretos-leyes la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos y deberes de sus ciudadanos, con lo que, entre otros contenidos, no podrán llevar a cabo una «intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario». En cambio, sería admisible en esas Comunidades cuyos Estatutos vedan expresamente la *afección* por decreto-ley al régimen tributario o a los deberes de sus ciudadanos que, a través de esta figura, se incida meramente en la regulación de un tributo concreto, cuya naturaleza, estructura y función dentro del conjunto del sistema tributario, habría que analizar, junto con el grado en que, por este excepcional modo de produc-

<sup>65</sup> Así, en el caso balear, la expresión «instituciones básicas» debe interpretarse sistemáticamente con el art. 39 del propio Estatuto que prescribe que «El sistema institucional autonómico está integrado por el Parlamento, el Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera sin perjuicio de su autonomía constitucionalmente garantizada.» No obstante, no faltan autores que reclaman una interpretación más amplia de las «instituciones básicas» en las Islas, estimando que deben subsumirse en el concepto otros órganos de relevancia estatutaria como la Sindicatura de Greuges, la Sindicatura de Comptes, la Conferencia de presidentes, el Consejo Consultivo, el Consejo Audiovisual, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Justicia, la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno-Consejos insulares y la Comisión Técnica Interinsular [Segura Ginard (2008: p. 722)]. Por su parte, el art. 110.1 EAA requiere, asimismo del concurso de los arts. 99 y 128 y ss. de dicha norma, pues de ellos deriva que «La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno» y que «Forman parte también de la organización de la

Junta de Andalucía las instituciones y órganos regulados en el Capítulo VI», pudiendo deducirse que éste incluye en la primera categoría al Defensor del Pueblo Andaluz frente al Consejo Consultivo, Cámara de Cuentas, Consejo Económico y Social y Consejo Audiovisual, que revestirían la naturaleza de órganos o de autoridad independiente en el último supuesto. La remisión a las instituciones reguladas en el título II que hace el art. 44 EAAr y la definición como tales de «las Cortes, el Presidente, el Gobierno o la Diputación General y el Justicia», que hace su art. 32, no admite margen de duda. Otro tanto es lo que sucede con el art. 25.4 EACYL [pues la expresión «instituciones básicas de la Comunidad» tiene el contenido que le atribuye otro precepto estatutario, el 19.1, a tenor del cual «Las instituciones básicas de la Comunidad de Castilla y León son: a) Las Cortes de Castilla y León. b) El Presidente de la Junta de Castilla y León. c) La Junta de Castilla y León»] y, asimismo, con el art. 21 *bis*.1 LORAFNA, cuyo complemento necesario es el art. 10 de la misma norma, a cuyo tenor las instituciones forales son igualmente el Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno o Diputación Foral y el Presidente.

ción normativa, se interviniera en la esencia del principio de capacidad económica, para pronunciarse sobre su constitucionalidad (SSTC 182/1997, de 18 de octubre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6, y 108/2004, de 30 de junio, FJ 7).<sup>66</sup>

Andalucía y Extremadura son las únicas Comunidades que, bien por no remitirse directamente a los límites constitucionales del decreto-ley como hace el Estatuto de la Comunidad Valenciana, bien por no haberlo previsto expresamente a través de la mención a los deberes en general o al régimen tributario en particular, parecen permitir mayor margen a esta figura normativa en el campo de los tributos. Hasta se ha dicho que ese resultado se buscó de forma deliberada,<sup>67</sup> pero, sea como fuere, por más que no pueda identificarse tal límite material del decreto-ley con el principio de reserva de ley en materia tributaria, tampoco puede desconocerse que éste, siquiera en su concepción relativa, debiera servir para acotar esas posibilidades de intervención salvo que concurra el doble presupuesto habilitante de aquella figura.<sup>68</sup>

En cuanto al desarrollo de los derechos de los ciudadanos se refiere, algunos Estatutos lo recogen como materia prohibida al decreto-ley autonómico y hasta la amplían, como se ha visto, a los deberes e incluso a las libertades,<sup>69</sup> mientras que otros se ciñen a aquellas posiciones jurídicas activas (arts. 110.1 EAA, 49.1 EAIB y 25.4 EACYL).<sup>70</sup> En estos últimos supuestos, el límite va referido a la regulación de los derechos reconocidos por el Estatuto, expresión que, en buena lógica y aplicando criterios de sistemática, comprendería en exclusiva los que se hayan calificado como tales en el correspondiente Título de la norma institucional básica, dejando al margen los principios rectores de las políticas públicas, normalmente enunciados en un capítulo distinto del mismo.<sup>71</sup> No obstante, los derechos de los ciudadanos de la respectiva Comunidad que sean reproducción o puedan subsumirse en los reconocidos en la Carta Magna quedarán en

66 Que recogen la forma en que, doctrinalmente, se había ido decantando la «afección sustancial al deber de contribuir», como puede verse en Falcón y Tella (1984: p. 200), Pérez Royo (1985: en especial, pp. 47-49), Pulido Quecedo (2003: p. 2) y Ramallo Massanet (2003: p. 446-448).

67 Señala Rebollo Puig (2008: p. 185) que «es deliberado e indudable –y creo que acertado– el designio del Estatuto de permitir que los decretos-leyes andaluces afecten a los deberes del art. 36 EAA, incluido el de sostener los gastos públicos, salvo que, por distinta razón, entren dentro de algún otro objeto vedado».

68 Con razón se ha dicho que «la reserva de ley tributaria y el Decreto-ley obedecen a fundamentos distintos, que no se excluyen recíprocamente, como son la idea de autoimposición, por un lado, y la necesidad de adaptar medidas legislativas inaplazables, por otro». Véase Falcón y Tella (1984: p. 201), a quien corresponde la cita, así como Ramallo Massanet (2003: pp. 438 y 439). Critica que, desde la no identificación de la exclusión del ámbito del decreto-ley con el principio de reserva de ley se haya dado el salto cualitativo de validar que los decretos-leyes asuman contenidos reglamentarios Pulido Quecedo (reiteradamente, en sus trabajos 2005: p. 2; 2006: p. 1), pues, junto a la congelación del rango, se produce un indisciplinado intento de evitar el control de la jurisdicción contencioso-admini-

nistrativa. Por el contrario, Núñez Lozano (2003: pp. 342 y 343) esboza razones que justificarían, a su juicio, el uso del decreto-ley como instrumento alternativo al reglamento en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad en que no pueda esperarse a la tramitación de éste.

69 A las libertades se refieren los arts. 44.1 EAA y 21 bis.1 LORAFNA.

70 Rebollo Puig (*ibidem*), para el caso andaluz, no duda en calificar la omisión de los deberes como significativa y relevante, no sólo porque el art. 86.1 CE se refiera a ellos, sino porque el EAA sí los menciona como materia excluida de la delegación legislativa (la otra forma de producir normas del ejecutivo con valor de ley).

71 Véanse capítulos II (Derechos y deberes) y III (Principios rectores de las políticas públicas) del Título I del EAA (Derechos sociales, deberes y políticas públicas); y capítulos II (Derechos de los castellanos y leoneses) y IV (Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León) del Título I del EACYL (Derechos y principios rectores). La excepción la representa el Título II del EAIB (De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears), pues, al no estar dividido en capítulos, obliga a repasar la mención o no como derechos de las posiciones jurídicas activas de los ciudadanos allí recogidos.

todo caso al cubierto de su afección por los decretos-leyes debido a la remisión expresa que al disfrute de los mismos hacen todos los Estatutos (a título ejemplificativo, véanse el art. 11.1 EAAE, 13.1 EAIB y 8.1 EACYL).

Por último, entre las excepciones a la regulación por decreto-ley, debemos mencionar las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto (arts. 64.1 EAC y 49.1 EAIB) y aquellas que exijan mayorías cualificadas (art. 33.2 EAEX). En la práctica, se trata del mismo supuesto, pues los Estatutos de Cataluña y de Baleares están pensando en una modalidad legislativa para la aprobación de la cual se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en una votación final sobre el conjunto del texto, remedando lo que sucede con las leyes orgánicas del Estado. En efecto, en la Comunidad catalana, inicialmente el art. 33 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo ejecutivo de la Generalidad,<sup>72</sup> y, en la actualidad, el art. 62.2 del Estatuto regula esa categoría de leyes formales,<sup>73</sup> que, asimismo, se incorporó a los arts. 129 a 132 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares de 1986, sustituidos a partir de la finalización de la séptima legislatura por los arts. 134 a 137 del aprobado el 15 de marzo de este mismo año. Al margen, por tanto, de las críticas que pudiera merecer en su día en Cataluña y todavía hoy en Baleares la creación «exclusivamente interna», «sin soporte estatutario» de dicha categoría de leyes,<sup>74</sup> su exclusión del ámbito del decreto-ley es tan lógica como evidente, incluso si los Estatutos hubiesen guardado silencio al respecto.

No se puede decir lo mismo, sin embargo, del límite previsto solamente en el EACYL, según el cual no podrán utilizarse estas normas de urgencia del ejecutivo para la regulación de materias para las que el Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes, y en la LORAFNA, que les veda la reforma de las leyes forales dictadas en desarrollo de ésta a las que se haga expresa mención. Y decimos que no era ni mucho menos indudable tal prohibición pues ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional (desde la Sentencia 111/1983) rechazar la coincidencia entre el ámbito vedado al decreto-ley y las reservas de ley.<sup>75</sup>

72 El mencionado precepto prescribía que: «1. Son leyes de desarrollo básico del Estatuto de Catalunya las que regulan el contenido esencial de las materias de que tratan los artículos 3, 5.3, 9.1, 9.8, 10.1.3, 10.2, 13.1, 15, 16, 28, 29.2, 31.1, 32.6, 35, 36.5, 37.1, 41 y 42 del Estatuto. 2. Estas leyes deben ser aprobadas en todos los casos por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, y solo pueden ser modificadas o derogadas por el mismo quórum y procedimiento.»

73 Desarrollado por los arts. 117 y 118 RPC de 22 de diciembre de 2005, el citado art. 62.2 reza así: «Son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan directamente las materias mencionadas por los artículos 2.3,

6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1. La aprobación, la modificación y la derogación de dichas leyes requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra.»

74 Véase Pitarch Segura (2008: p. 27). También el Informe del Instituto de Estudios Autonómicos de Cataluña, fechado en julio de 2003, sobre la reforma del Estatuto invitaba a llenar esta laguna estatutaria al considerar dudoso que una ley del Parlamento pudiera imponer al mismo legislador determinadas condiciones de aprobación y reforma de ciertas materias.

75 Cfr. el trabajo de Naranjo de la Cruz (2003: p. 226).

### 3. La fase parlamentaria

En cuanto a la regulación estatutaria de la tercera característica de los decretos-leyes, los requisitos de procedimiento, distinguiremos el examen del trámite de ratificación del de conversión en ley o, en palabras de algunos, el control *obligado* de la Asamblea del control *contingente* que puede llegar a ejercer.<sup>76</sup> Antes de analizarlos, conviene matizar que ningún reglamento parlamentario autonómico al desarrollar las escuetas, pero posibilistas previsiones estatutarias, ha acogido, contra lo postulado por un sector doctrinal, el carácter alternativo de los dos procedimientos de control (a diferencia de lo que sucedía con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias),<sup>77</sup> sino que los configuran con el mismo sentido acumulativo con que los concibió el Reglamento del Congreso de los Diputados, en contra de la interpretación literal de la Constitución.<sup>78</sup>

En efecto, como la previsión del art. 86.3 CE resultaría ociosa respecto de la iniciativa legislativa de las Cortes, un sector de la doctrina consideró que la razón de ser de dicho apartado residiría en «brindar una opción alternativa, para el control sobre el decreto-ley, a la configurada por el artículo 86.2 CE»,<sup>79</sup> de manera que la decisión de la tramitación como ley, adoptada en el perentorio plazo de treinta días, implicaría una ratificación implícita de aquél, con independencia de que la ley de conversión se aprobara más tarde.<sup>80</sup> No obstante, con ser plausible dicha interpretación, no era necesaria en palabras del mismo TC (Sentencia 29/1982, de 31 de mayo) y, desde luego, no fue la acogida por el Reglamento del Congreso, ni lo ha sido ahora por los reglamentos parlamentarios y sus resoluciones de desarrollo, de ahí que el control sucesivo relaje sus efectos, como ha venido sucediendo en el Estado, imposibilitando la introducción de variaciones inmediatas en el texto del decreto-ley que se somete a la respectiva Asamblea.

<sup>76</sup> Véanse García Morillo y Montero Gibert (1984: p. 99), así como Tur Ausina (2004: p. 108).

<sup>77</sup> La segunda parte del art. 25.4 de dicha propuesta señalaba que: «Asimismo los decretos-leyes quedarán derogados si, en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación, no son convalidados expresamente por el Parlamento, tras un debate y votación de totalidad, excepto que durante dicho plazo el Parlamento acuerde la tramitación de los decretos-leyes por el procedimiento de urgencia.» Repárese en que el precepto sí acogía el carácter alternativo de los dos controles ejercidos por el Parlamento subrayando que, aun no siendo convalidado expresamente un decreto-ley, no se produciría su derogación si se adoptaba el acuerdo de tramitación como proyecto de ley dentro del plazo citado, lo que habría llevado a defender que el mismo comportaba una convalidación tácita.

<sup>78</sup> Cruz Villalón (1985: p. 156) o Carrillo López (1987: p. 79), entre otros, defendieron que la interpretación realizada por esta norma era poco

acorde con la Constitución, que sólo exigía que, en el perentorio plazo de 30 días, hubiese acuerdo de convalidación o de derogación o de *iniciar* (que no necesariamente concluir) la tramitación como ley. Tur Ausina (1999a: p. 303 y 2004: p. 194) o Carmona Contreras (2006: p. 36) eran partidarias de regular alternativamente los controles ejercidos por las Asambleas autonómicas, siguiendo la estela de los que así lo habían defendido para los decretos-leyes estatales: entre otros, García Morillo y Montero Gibert (1984: pp. 99 y 103), Lavilla Alsina (1989: pp. 632-633) o de Otto Pardo (2008: p. 203).

<sup>79</sup> A las citadas en la nota anterior, añádase la opinión entrecomillada de Jiménez Campo (1995: p. 1944).

<sup>80</sup> De ratificación tácita del decreto-ley por la decisión misma de emprender sobre él un procedimiento legislativo, habla Jiménez Campo (1982: p. 44).

Todas las redacciones de los Estatutos de referencia permitían *a priori* que los reglamentos de los Parlamentos autonómicos se hubiesen apartado del modelo de control establecido por el del Congreso, máxime cuando la mayoría de aquellos preceptos se habían esforzado en aclarar que el plazo fijado para el segundo procedimiento era tan sólo para la adopción del acuerdo, pero no para ultimar la tramitación del proyecto de ley urgente<sup>81</sup> e, incluso, cuando algunos parecían literalmente abocar a una interpretación en favor del carácter alternativo de las dos vías al señalar que la segunda opción entraba en juego «sin perjuicio de la convalidación».<sup>82</sup> Con razón, se ha afirmado que algunos de los mandatos estatutarios al respecto podrían haber sido mucho más claros,<sup>83</sup> pero, sea como fuere, los reglamentos de las Asambleas o resoluciones de las Presidencias que han colmado sus lagunas han venido a confirmar el escaso papel concedido a la oposición en el control parlamentario de estas disposiciones.<sup>84</sup> La finalmente configurada como primera vía se ha demostrado muy débil.<sup>85</sup> Como se dijo, únicamente uno de los 48 decretos-leyes autonómicos aprobados hasta la fecha de cierre del presente estudio no fue convalidado por el Parlamento correspondiente, el de las Islas Baleares, pero, en cambio, sí fue ratificado el que, recuperando buena parte de sus contenidos, se aprobó y presentó ante la Asamblea cuatro meses después. Prueba más que suficiente de que las medidas que habían estado vigentes un tiempo y que habían intentado ser validadas sin éxito la primera vez podían haberse articulado, perfectamente, a través de una ley tramitada en el ínterin. Y respecto de la segunda modalidad de control, eliminada la posibilidad de haber acentuado la capacidad de enmienda de los diputados al haber prefigurado la tramitación como ley como una eventual consecuencia postrera a su convalidación, también se demostró *supra* en qué bajo porcentaje los votos de la mayoría avalaron que pudiera llevarse a cabo, por no entrar

81 De separación de la Constitución en ese sentido habló Segura Ginard (2008: p. 723).

82 Los arts. 49.2 EAIB, 58.3 Ley valenciana 5/1983, 110.2 EAA, 21 *bis*. 2 LORAFNA, 44.2 y .3 EAAI y 25.4 EACYL aclaran que el plazo de treinta días rige para acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia y, en el caso de los dos últimos, se matiza que ello opera «sin perjuicio» del otro control parlamentario, el de convalidación. En cualquier caso, todos ellos permitían, por lo tanto, una interpretación distinta de la sucesión de trámites que han acabado acogiendo los reglamentos de sus respectivos Parlamentos según la cual sólo una vez convalidado, se entra en la votación de la tramitación del decreto-ley como ley. Por el contrario, los arts. 64.2 y .3 EAC, así como 33.4 EAEX, sin impedir llegar a idéntica conclusión sobre las dos fórmulas de control como alternativas, la dificultaban un tanto al imponer la tramitación por urgencia en el mismo plazo establecido.

83 Crítica, por ejemplo, la redacción del precepto andaluz Rebollo Puig (2008: p. 195).

84 Sin excepción, los arts. 137.3.3.º RCV; 136.4 RPC; 159 *bis*.4 RPN y 148.4 RPIB (anterior punto 4 de la Resolución de la Presidencia de 5 de diciembre de 2007, sobre el procedimiento de control y convalidación de los decre-

tos-leyes); asimismo el apartado 4 de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, con idéntico objeto, el artículo 3 de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 2007, entran en la regulación de la tramitación como proyectos de ley con la premisa que expresan con la oración temporal «convalidado un decreto-ley». Otro tanto es lo que sucede en Castilla y León, pero allí ni su Reglamento regula todavía el procedimiento de control ni se ha dictado resolución para colmar la laguna, sino que, en virtud de la disposición final quinta de aquél, que dispone que el Reglamento del Congreso de los Diputados regirá como derecho supletorio en todo lo que no esté específicamente regulado por el Reglamento de las Cortes de Castilla y León, se aplica con ese carácter el art. 151 del de la Cámara baja de las Cortes Generales, llegando a idéntico resultado que en el resto de Comunidades. Por su parte, tampoco Extremadura, por los escasos cinco meses que lleva vigente la reforma de su Estatuto, ha desarrollado los trámites de convalidación y control de los decretos-leyes.

85 Como, con respecto a los decretos-estatales, insistieron en su momento Santolaya Machetti (1988b: p. 48), Lasagabaster Herrarte (2003: p. 30) y Barreiro González (2003: p. 50).

en la consideración de las escasas modificaciones que acabaron introduciendo las leyes de conversión cuando las ha habido.

Sólo en un supuesto, el del Estatuto de Autonomía de Cataluña, estuvo a punto de incorporarse una intervención parlamentaria *a priori*, que hubiese complementado el control posterior de convalidación o derogación y la tramitación como ley, pero la previsión inicial de que «la necesidad urgente, excepcional y extraordinaria fuese apreciada previamente por el Parlamento, después de un debate de totalidad, por mayoría de las tres quintas partes» fue suprimida por la ponencia que tramitaba aquel texto, ampliando con ello el margen de discrecionalidad y libertad del ejecutivo.<sup>86</sup> No obstante, ese Estatuto, cuyo redactor no quiso finalmente condicionar la decisión del Gobierno de aprobar un decreto-ley al apoyo previo del Parlamento y que, únicamente, le reservó la convalidación o derogación, sí «introdujo un mecanismo cautelar, previo a la decisión parlamentaria, que permite que ésta pueda estar precedida de la actuación de órganos de relevancia estatutaria»,<sup>87</sup> como el Consejo de Garantías Estatutarias o el Síndic de Greuges. El primero podrá dictaminar sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución de los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento [art. 76.2.b) EAC] si así se lo solicitan dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados<sup>88</sup> o el mismo Síndic cuando afectasen a derechos estatutarios.<sup>89</sup> Éste habrá podido poner de relieve, por tanto, sus sospechas de que la norma pudiera exceder el ámbito material que tiene reservado, ya de oficio, ya a instancias de cualquier diputado o Comisión del Parlamento autonómico, de los cargos electivos de los entes locales o de los miembros de las Cortes Generales.<sup>90</sup> Como se señaló más arriba, la intervención del Consejo de Garantías Estatutarias ya se produjo de hecho, a petición de dos grupos de diputados, cada uno de los cuales representaba una décima parte de los presentes en el Parlamento, en relación con un decreto-ley muy polémico en aquella Comunidad, como lo fue el 2/2010, de 30 de marzo, que modificó la Ley de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, y la conclusión del Consejo no pudo ser más apabullante. A su juicio, adoptado por unanimidad, la disposición en cuestión, que, no obstante, obtuvo el beneplácito del Parlamento, era contraria al Estatuto de Autonomía.

### 3.1 Caracterización del control obligado

Entrando en el análisis propiamente del trámite de convalidación de los decretos-leyes autonómicos, en primer lugar, ningún Estatuto se ha hecho eco de las críticas doctri-

86 Así lo valoró Pitarch Segura (2008: p. 30), que afirmaba que «la propuesta no recogió las reticencias y la desconfianza fundamental del IEA, ni tampoco las tímidas medidas de parlamentarización de la tramitación propuestas por los letrados, sino que se acercó a la regulación que de la figura hace la Constitución en el artículo 86».

87 Vuélvase sobre Pitarch Segura (2008: p. 35).

88 Dicha legitimación la establece el art. 23.c) de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias.

89 El precepto citado en la nota anterior no hace sino repetir en este caso la que le reconoce, en su esfera funcional, el art. 78.3 EAC y la postrera Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su art. 4.g).

90 En los términos que prescribe el art. 27.3 de la Ley 24/2009.



nales al empleo de la palabra convalidación, que, aunque en rigor sugiere la depuración de un vicio de origen, sabemos no se emplea con el significado propio de la teoría de la validez de los actos jurídicos, sino que equivale a la conversión en definitiva de una norma provisional.<sup>91</sup> Lavilla Alsina (1989: p. 631) sugirió ratificación, palabra acogida por otros autores,<sup>92</sup> y el TC ha usado, a veces, el término homologación (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5).<sup>93</sup> Tampoco la eventual votación desfavorable del decreto-ley sometido a control de la Asamblea supone, en puridad, una derogación, pues sus efectos *ex nunc* determinan la pervivencia de los actos dictados a su amparo, sino más bien la caducidad de la norma.<sup>94</sup> Si el Parlamento autonómico vota en contra, su pronunciamiento supondrá la verificación de la condición resolutoria a la que el decreto-ley estaba sujeto desde su adopción,<sup>95</sup> pero no tendrá eficacia retroactiva. No se ha corregido, por tanto, el hecho de que los términos elegidos por la Constitución (convalidación y derogación) no son correlativos o, dicho de otro modo, que no están en el mismo plano, pues convalidación no es el opuesto natural de derogación, sino de anulación, y derogación se opone a vigencia.<sup>96</sup> Pues bien, al regular ese trámite, los preceptos estatutarios en cuestión y su desarrollo se mueven en los aspectos formales del decreto-ley, como hace el art. 86 CE, y no presuponen que la convalidación suponga sanación de vicio alguno.

Una segunda característica de la intervención parlamentaria es que los Estatutos no han subsanado tampoco la deficiencia constitucional de no prescribir la obligación formal de que el Gobierno presente el texto del decreto-ley y los antecedentes necesarios en la Cámara llamada a pronunciarse sobre su convalidación,<sup>97</sup> lo que, por cierto, contrasta con el tenor que tenía el art. 25.4 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, donde el incumplimiento del plazo de quince días naturales concedido para efectuar dicha presentación comportaba, nada más y nada menos que, la derogación del decreto-ley.<sup>98</sup> Si ninguno de los Estatutos aprobados aborda quién

91 Por todos, véase Salas Hernández (1991: p. 303) y Carrillo López (1987: p. 76).

92 Como Jiménez Campo (1995: p. 1943), García de Enterría y Fernández Rodríguez (2011: p. 152) o Tur Ausina (2004: p. 115).

93 En la doctrina también, como es el caso de Falcón y Tella (1984: p. 209).

94 Sobre la polémica doctrinal acerca de los efectos *ex nunc* o *ex tunc* de la derogación de los decretos-leyes, véase el resumen de posiciones y argumentos que realiza Santolaya Machetti (1988b: pp. 41-44).

95 A título ejemplificativo, Jiménez Campo (1995: p. 1943).

96 Nos remitimos a la valiosa aportación de MORILLO-VELARDE PÉREZ (1989: pp. 858 y 859).

97 Como denunció Santolaya Machetti (1988a: p. 82), llamando la atención sobre la diferencia existente en este punto con la Constitución italiana, por ejemplo. Ceteramente Tur Ausina (1999b: p. 112) señaló que ello redundaría en favor de un debate más documentado y de un ejercicio más elaborado de la labor de control sobre el ejecutivo. Sólo alguna ley

autonómica subsana esa deficiencia. Por ejemplo, el art. 38.3 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña señala que: «Los proyectos de decreto ley deben incluir una exposición de motivos en la que se razone expresamente la necesidad extraordinaria y urgente de la iniciativa y deben acompañarse de un informe que justifique dicha necesidad y certifique que las medidas propuestas son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, pudiendo acompañarse asimismo de otras memorias, estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen. Los proyectos de decreto ley deben ser objeto de un informe de los servicios jurídicos de la Generalidad.»

98 Rezaba así: «Los decretos-leyes a los que se hace referencia en los apartados anteriores deberán presentarse al Parlamento de Canarias, en el plazo de quince días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, mediante el procedimiento que fije el Reglamento del Parlamento.

El incumplimiento del plazo previsto en el párrafo anterior comportará la derogación de los decretos-leyes [...]»

ha de tomar la iniciativa para que la tramitación parlamentaria se ponga en marcha, en la normativa de desarrollo únicamente el art. 137.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas regula la obligación del Consell de dar traslado inmediato del decreto-ley a la Mesa para su tramitación, mientras que el resto de reglamentos o de resoluciones presidenciales supletorias, a lo sumo, se limita a repetir la previsión del Reglamento del Congreso de que la inclusión del decreto-ley en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria para su debate y votación podrá realizarse a partir de que aparezca publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad.<sup>99</sup>

Como se ve, se trata de una regulación insuficiente pues, por mera cortesía, debería haberse previsto generalizadamente que fuera a instancia del Consejo de Gobierno cómo se tuviera la notificación formal en la Asamblea autonómica de la aprobación de dicha norma de urgencia, por más que el plazo de treinta días para ejercer el control de convalidación o derogación no empiece a contar hasta su publicación oficial. El que, posteriormente, sean los grupos parlamentarios los que deban demostrar interés en ejercer el control al Gobierno y conseguir incluir, con la mayor antelación, el pertinente debate sobre el decreto-ley en el orden del día del Pleno dentro del período improrrogable de los treinta días subsiguientes<sup>100</sup> no obsta para que el conocimiento de la norma por la Mesa de la Cámara para su calificación no debiera remitirse a la lectura del Boletín, sino enviarse formalmente, con todos los informes<sup>101</sup> y la documentación precisa para que los grupos pudieran formarse un juicio más exacto sobre la situación y medidas adoptadas de cara al debate de totalidad.<sup>102</sup>

Cuatro matizaciones deben hacerse, por cierto, a la regulación del plazo para la celebración de dicho debate. En primer lugar, que se ha añadido a lo dispuesto en el art. 86.2 CE que el plazo es improrrogable, reforzando lo que se venía entendiendo para los

99 Es cierto que, en Cataluña, dicha obligación que, no obstante, se dice de comunicación y no de remisión, figura recogida en el art. 38.5 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno.

100 De ambas alternativas a disposición de los reglamentos parlamentarios, que debieran regular la iniciativa de intervención de la Cámara, se hace eco Rebollo Puig (2008: p. 192).

101 Sólo la Comunidad extremeña ha previsto que su Gobierno tenga que elevar consulta preceptiva sobre los anteproyectos de decretos-leyes a su máximo órgano consultivo [art. 13.1.b) Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura], por lo que el resto de ejecutivos sólo voluntariamente podrían solicitar el meritado dictamen. En todo caso, los decretos-leyes deben ser informados por los respectivos servicios jurídicos, como resulta del examen de las leyes reguladoras de los gobiernos autonómicos. El más explícito, al respecto, es el art. 38 Ley catalana 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno: «[...] 2. La tramitación de un decreto ley se inicia a propuesta del departamento o los departamentos competentes por razón de la materia, a los que corresponde elaborar el correspondiente proyecto. El inicio de la tramitación debe comunicarse al secretario o secretaria del Gobierno. 3. Los proyectos

de decreto ley deben incluir una exposición de motivos en la que se razone expresamente la necesidad extraordinaria y urgente de la iniciativa y deben acompañarse de un informe que justifique dicha necesidad y certifique que las medidas propuestas son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, pudiendo acompañarse asimismo de otras memorias, estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen. Los proyectos de decreto ley deben ser objeto de un informe de los servicios jurídicos de la Generalidad. 4. Corresponde a los consejeros de los departamentos que han elaborado un proyecto de decreto ley someterlo a la aprobación del Gobierno. 5. Tras la publicación de un decreto ley en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, el Gobierno debe comunicarlo de inmediato al Parlamento, para que acuerde su convalidación o derogación.»

102 Denunciaba, con carácter general, la falta de garantías para el control por las minorías en dicho debate Santolaya Machetti (1988b: p. 48). Por su parte, para la tarea de calificación de los decretos-leyes autonómicos por las Mesas de las Asambleas, Tur Ausina (2003: p. 78) sostiene la aplicación, por analogía, de la exigencia de que se hayan seguido las directrices de técnica normativa sobre los anteproyectos de ley.

decretos-leyes del Estado.<sup>103</sup> En segundo término, pese a haber arrastrado injustificadamente la mención constitucional a que los treinta días se contarán desde la promulgación del decreto-ley,<sup>104</sup> la práctica parlamentaria estatal (que podía haberse llevado a la letra de los Estatutos y los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos) había impuesto su cómputo a partir de la publicación en el Boletín Oficial, como así ha sido en la experiencia acumulada por nuestras Comunidades Autónomas. Publicación, ésta primera, del decreto-ley que deberá hacerse en el menor plazo posible. Precisamente porque la naturaleza del presupuesto habilitante demanda una celeridad de trámites, el transcurso de un período excesivo entre la aprobación del decreto-ley y su publicación oficial podría ser indicio de la no concurrencia de aquél. No obstante, a este respecto, los ejecutivos autonómicos parecen haberse aplicado con más diligencia hasta la fecha que el Gobierno de la Nación,<sup>105</sup> como lo prueban las siguientes medias de días transcurridos entre los dos hechos: en Aragón, 4,28 días de media;<sup>106</sup> en Andalucía, 3,07 días;<sup>107</sup> en Valencia, 3 días;<sup>108</sup> en Cataluña, 2,6 días;<sup>109</sup> en Castilla y León, 2 días;<sup>110</sup> y en Baleares, 1,25.<sup>111</sup> La tardanza mayor la registra el DL 1/2010, de 9 de marzo, de medidas tributarias de reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues fue publicado 9 días después, seguido por el DL 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva de Servicios, que se conoció oficialmente 8 días más tarde. Como se ha demostrado, sin embargo, el plazo medio general es más que razonable al rondar los 2 ó 3 días.

En tercer lugar, aclararemos que el lapso temporal establecido para la convalidación debe entenderse para la adopción del acuerdo, no siendo necesario que la publicación del mismo tenga lugar también dentro de ese término, como el Tribunal Constitucional sostuvo desde el primer momento (Sentencia 29/1986, de 20 de febrero). No obstante, de nuevo cabe lamentar que no se haya aprovechado la experiencia práctica estatal y, para evitar supuestos extremos como el que se enjuiciaba en dicha Sentencia (retraso de tres meses hasta que se publicó la resolución convalidatoria de la Presi-

103 Lo resalta, por ejemplo, Rebollo Puig (2008: p. 189)

104 Sólo en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, su art. 33.3 y .4 acertaba al establecer el *dies a quo* en el siguiente al de la publicación del siguiente modo: «3. Las Cortes iniciarán el procedimiento de su convalidación en los términos regulados por el Reglamento de la Cámara, en el primer día hábil posterior a la publicación de un decreto-ley. 4. El decreto-ley quedará derogado si en el plazo improrrogable de treinta días naturales posteriores al de su publicación no es convalidado expresamente por el Pleno de las Cortes o su Diputación Permanente en una votación final de totalidad.»

105 La doctrina [Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: p. 121), Santolaya Machetti (1988b: p. 47) y Tur Ausina (2003: p. 77)], con acierto, ha puesto de relieve muchos ejemplos prácticos en que el Gobierno de la Nación dejó transcurrir demasiado tiempo desde la emisión del decreto-ley hasta su

publicación, indicio que juega en contra de la verificación de la urgencia aducida.

106 Si tomamos cronológicamente todos los decretos-leyes aprobados por esta Comunidad, los lapsos acumulados cuya media es la que se ha ofrecido en el texto son: 3, 3, 4, 3, 7, 8 y 2 días respectivamente.

107 Con las mismas premisas de las notas anteriores, las cifras en este caso son: 3, 1, 3, 3, 2, 9, 4, 3, 3, 1, 3, 3 y 2 días respectivamente.

108 En este supuesto, las cifras son: 3, 4, 1, 3, 4 y 3, respectivamente.

109 En esta Comunidad los lapsos temporales fueron de: 2, 2, 6, 6, 2, 2, 1, 1 y 2 días.

110 La publicación referida a cada uno de cinco decretos-leyes, ordenados cronológicamente, tardó 1, 4, 3, 1 y 1 días en verificarse.

111 Cronológicamente, las cifras son: 1, 1, 3, 1, 1, 1, 1 y 1 días.

dencia), no se haya establecido en los reglamentos parlamentarios autonómicos un plazo de publicación a partir de la adopción del acuerdo.<sup>112</sup>

Un cuarto matiz que debemos dejar apuntado es que, aunque siete de los ocho Estatutos que recogen la figura del decreto-ley, establecieron el plazo de treinta días para la convalidación o derogación, durante la tramitación del Estatuto catalán, llegó a preverse que el plazo fuera de tres meses,<sup>113</sup> término que, lógicamente, se redujo pues, de haberse consagrado, no hubiese hecho más que ser un indicio de la falta de concurrencia del presupuesto de hecho habilitante en aquellos casos en que se hubiera agotado, al contrastar con el lapso menor de tiempo para tramitar una ley formal. Por lo demás, la falta de aclaración en todo caso sobre si los días se entienden naturales o hábiles debe resolverse a favor de esta segunda opción en aplicación de los preceptos reglamentarios generales sobre cómputo de plazos y de la regla de procedimiento administrativo de que, para contarlos como naturales, se ha de hacer constar esa circunstancia expresamente (art. 48.1 de la Ley 30/1992).<sup>114</sup> Una excepción, no obstante, llama poderosamente la atención: el Estatuto de Autonomía de Extremadura establece un plazo de un mes desde su publicación para proceder a su convalidación (art. 33.3), lo que, como sabemos, no equivale a treinta días precisamente porque éstos, como ha quedado indicado, deben entenderse hábiles.

En cuanto al autor de la convalidación, los reglamentos parlamentarios autonómicos establecen que lo será el Pleno de la Asamblea o su Diputación Permanente según los casos. En puridad, la intervención de ésta quedará reducida a los momentos en que las Cortes estén disueltas, correspondiéndole al primero, en sesión extraordinaria, entre períodos [Lavilla Alsina (1989: pp. 628 y 636)]. No obstante lo cual, no han faltado convalidaciones entre sesiones por la Diputación Permanente, es de suponer que por la invocación de no estar reunidas.<sup>115</sup> El procedimiento para la convalidación o derogación de un decreto-ley, tanto en el Pleno de la Cámara como en aquella Diputación, se ajusta a las reglas de los debates de totalidad y, por ende, todos los reglamentos y resoluciones parlamentarios se remiten a ellas para la sustanciación de los turnos de los Grupos presentes en la Asamblea, tras la exposición por parte de un miembro

112 Véase la recomendación de Tur Ausina (2004: p. 94). Por poner un ejemplo, el DL 3/2009, de 22 de diciembre, de la Junta de Andalucía, fue convalidado por la Diputación Permanente el día 20 de enero, pero la Resolución de la Presidencia de la Cámara no se emitió hasta el 15 de febrero y no se insertó en el BOJA hasta el 3 de marzo.

113 Véase el relato de Pitarch Segura (2008: en especial, p. 44).

114 Naturales, como se ha visto, sin embargo, preveía el art. 33.4 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

115 Sin ánimo de exhaustividad, el DL 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE fue convalidado por la Diputación Permanente

del Parlamento el día 20 de enero de 2010 (BOJA 3 marzo). El, igualmente andaluz, DL 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público se publicó en el BOJA al día siguiente y se convalidó por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 29 de julio (BOJA 6 agosto). El DL 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se convalidó también por la Diputación Permanente del Parlamento el día 17 de enero, haciéndose público el Acuerdo en el BOJA 4 de febrero.

del Gobierno de las razones que han conducido a la aprobación de la norma. En la votación subsiguiente, los votos afirmativos avalan la convalidación y los negativos, la derogación.<sup>116</sup>

Finalmente, nos ocuparemos del tema de la naturaleza jurídica del acto de convalidación por la Asamblea autonómica. Si, en relación con los decretos-leyes del Estado, se ha defendido siempre que la convalidación no puede tener el efecto de convertir la norma en Ley, sino únicamente el de poner fin a su provisionalidad, porque sólo interviene una de las Cámaras que lo hacen en el procedimiento de producción de leyes formales, en realidad no se puede llegar a otra conclusión con los decretos-leyes autonómicos pese a que, en estos casos, sí intervenga la única Cámara existente.<sup>117</sup>

¿Qué diferencia hay, por tanto, entre la ratificación por la mayoría de la Cámara, en una votación de totalidad, de un decreto-ley remitido por el Gobierno y la aprobación de un proyecto de ley en lectura única desde el punto de vista de la intervención de la Asamblea a los efectos de negar la virtualidad como ley al producto resultante sólo en el primer caso?<sup>118</sup> Una primera diferencia reside en que, en el segundo, la privación de la facultad de enmienda a los grupos parlamentarios ha sido acordada por la Mesa de la Cámara al aceptar la tramitación en lectura única mientras que, en el primer supuesto, ha venido impuesta por el Gobierno. En definitiva, el decreto-ley autonómico convalidado por la Asamblea no se convierte en ley porque, al no haber podido ejercer la facultad de enmienda en ese momento de convalidación, los límites materiales que pesaban sobre el mismo no han podido eliminarse. Es decir, que tenemos una norma definitiva, pero sobre la que es posible el enjuiciamiento de si ha respetado unos límites materiales concretos. El decreto-ley convalidado puede existir con la misma estabilidad que si las medidas hubieran adoptado la forma de ley, pero dicha norma seguirá estando sujeta a los requisitos de origen excepcional y de limitación material.<sup>119</sup> Es lo que Santolaya Machetti (1988a: p. 210) defendía como un acto de naturaleza mixta, de control, pero con efectos legislativos,<sup>120</sup> y que otros califican de acto con la fuerza propia activa y pasiva de las leyes.<sup>121</sup> Quizás, el hecho de que, en una Comunidad Autónoma, la única Cámara parlamentaria existente convalide la disposición provisional le otorgaría una mayor legitimidad política que en el Estado

116 Véase sobre los arts. 137.3. RCV; 136 RPC; 148.2 RPIB; apartados segundo y tercero de la Resolución de la Presidencia del Parlamento andaluz de 5 junio 2008; art. 2 de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 14 diciembre 2007, y 159 bis.2 y .3 RPN.

117 De hecho, comenta Morillo-Velarde Pérez (1989: p. 855) que, en Italia, se acepta que el resultado es una Ley porque, en la convalidación, intervienen las dos Cámaras que, además, pueden incorporar enmiendas al texto.

118 Como puso de relieve Santolaya Machetti (1988a: p. 209), la facultad de enmienda ya se encuentra suprimida en nuestro ordenamiento de

modalidades del procedimiento legislativo como la indicada, luego ello no sería obstáculo para poder hablar de ley en sentido formal

119 Véase Cruz Villalón (1985: p. 154).

120 Subrayan Tur Ausina (1999b: p. 104), García Morillo y Montero Gibert (1984: p. 94), así como también Rebollo Puig (2008: p. 192) que los efectos del acuerdo parlamentario no son los de un simple acto de control al Gobierno al tener, además, consecuencias en el ordenamiento jurídico en tanto comporta el mantenimiento o no de la vigencia del decreto-ley.

121 Al respecto, Jiménez Campo (1982: p. 45), Soriano García (1983: p. 464), Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: p. 154) y DE Otto Pardo (2008: p. 202), entre otros.

donde se relega al Senado,<sup>122</sup> pero, bajo ningún concepto, mutaría el decreto-ley en ley. De hecho, la práctica parlamentaria ha acabado consagrando como forma de la ratificación la Resolución de la Presidencia de la Cámara e, incluso a veces, contra lo recomendado, sin publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad, sino tan sólo en el de la Asamblea. No obstante, «precisamente porque no es un simple acto de control y por su trascendencia para el ordenamiento», damos la razón a quien considera insuficiente la publicación en el boletín del respectivo parlamento,<sup>123</sup> por más que, en los momentos iniciales de práctica de los decretos-leyes autonómicos, haya podido producirse algún supuesto aislado.<sup>124</sup> Para evitarlos, la mayoría de reglamentos parlamentarios o resoluciones supletorias han acabado exigiendo expresamente que la publicación se produzca en el Boletín Oficial de la Comunidad,<sup>125</sup> teniendo la virtualidad de reabrir el plazo para el recurso de inconstitucionalidad que podrá, no obstante, haber sido interpuesto antes de su convalidación.<sup>126</sup>

Para concluir, señalar que la nota de la provisionalidad (tributo que habría que pagar al principio de la separación de poderes)<sup>127</sup> iría referida a la vigencia del decreto-ley (al continente), hasta el pronunciamiento de la Cámara, pero no tendría por qué tener que predicarse de su contenido.<sup>128</sup> A este respecto, si bien el TC inicialmente pareció dar a entender que las medidas adoptadas por decreto-ley tenían que ser coyunturales y no estructurales,<sup>129</sup> la doctrina ha sostenido que no tiene fundamento [Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: p. 231) No obstante, aun compartiendo ese planteamiento, habrá que convenir en que lo más ajustado a su naturaleza sería que las relaciones jurídicas producidas por un decreto-ley no tuviesen vocación de permanencia [Carrillo López (1987: p. 66)] e, incluso, que esta disposición pueda prever su término de vigencia [Cruz Villalón (1985: p. 152)]. Y en esa línea, ha vuelto a situarse la jurisprudencia

122 Es lo que defiende Rebollo Puig (*ibidem*: p. 194).

123 Es el parecer que expresó Rebollo Puig (*ibidem*: p. 193).

124 Nos referimos al primer DL aragonés, 1/2007, de 8 de mayo, y al DL 1/2010, de 9 de marzo, de la Junta de Andalucía, de medidas tributarias de reactivación económica, cuyos respectivos acuerdos de convalidación sólo vieron la luz en los boletines oficiales de sus Parlamentos.

125 Véanse arts. 137.3.5.º RCV; 136.6 RPC; 148.6 RPIB; apartado sexto de la Resolución de la Presidencia del Parlamento andaluz de 5 junio 2008; art. 5 de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 14 diciembre 2007, y 159 *bis*.6 RPN.

126 Véase Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: p. 157), Morillo-Velarde Pérez (1989: p. 868) y Salas Hernández (1991: p. 315).

127 En palabras de Lavilla Alsina (1989: p. 827)

128 Vuélvase sobre Cruz Villalón (1985: p. 152).

129 En la stc 6/1983, de 4 de febrero, incluso el TC defendió la posibilidad de revisar su juicio inicial de adecuación del decreto-ley al supuesto de hecho habilitante si cambiaban las circunstancias que en su momento justificaron su aprobación. «No queremos decir que todos los Decretos-leyes, que son “disposiciones legislativas provisionales”, según el texto del art. 86 CE tengan que quedar necesariamente sometidos a un

plazo temporal de vigencia, pues ésta no sería en términos absolutos una conclusión correcta. En cambio, se puede afirmar que no existe la necesaria adecuación entre la situación de necesidad habilitante y la regulación normativa producida si a causa de la necesidad de dotar de medios y recursos financieros a las corporaciones locales en su primer período de funcionamiento pos-constitucional, se estableciera una regulación de las bonificaciones y exenciones tributarias de la contribución territorial urbanas de las viviendas de renta limitada que adquiriera carácter permanente y normal. Es lo cierto, sin embargo, que la actual cuestión se suscita en relación con el primer ejercicio fiscal posterior a la vigencia del Decreto-ley, por lo cual la conclusión que hay que extraer es que el apuntado defecto no se puede considerar producido referido a dicho momento, sin perjuicio de que, en el futuro, podamos llegar a una conclusión diferente, si con el paso del tiempo la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir unas necesidades muy concretas traspasara nítidamente tales límites y manifestara claramente su tendencia a la permanencia y a la normalidad, pues, si tal caso llegara podría hablarse de una sobrevenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida, que en el momento actual no son perceptibles» (FJ 7).

constitucional con la citada Sentencia 68/2007, para la que una acción económica estructural y no coyuntural, «salvo en situaciones especialmente cualificadas por notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno» (FJ 10).

### 3.2 Caracterización del control contingente

Por más que hayamos calificado el acuerdo de convalidación de un decreto-ley como modalidad de control parlamentario, las fuertes limitaciones que rodean su ejercicio y las nulas posibilidades que se ofrecen a las minorías, a las que se obliga a votar en bloque, sin capacidad de enmienda y sin que, normalmente, el Gobierno les haya facilitado los antecedentes precisos para formarse un juicio certero sobre la norma,<sup>130</sup> han acabado por debilitarlo al máximo. Tal vez, por ello, la tramitación como ley del decreto-ley convalidado no deba entenderse tan solo como una actividad legislativa sino como el triunfo del control político pretendido en la fase anterior, donde hasta ha podido operar como «condición determinante para inclinar el resultado de la votación» [Tur Ausina (1999b: p. 108)]. En cualquier caso, como se dijo, las peculiaridades institucionales de las Comunidades Autónomas habrían podido permitir la configuración de la tramitación como ley como una alternativa a su convalidación global, al ser posible el diseño de un «procedimiento sumario que, en los treinta días establecidos, permitiera la completa elaboración de la ley sustitutiva del decreto-ley del Gobierno». <sup>131</sup> No ha sido así, sin embargo, y en todos esos territorios surge como posibilidad adicional, si las mayorías lo permiten, una vez que la disposición provisional se haya convalidado.

En cuanto a las escasas notas que caracterizan este control contingente, todos los reglamentos parlamentarios autonómicos y resoluciones supletorias de los mismos lo articulan como pronunciamiento de la Cámara a la conclusión del debate y votación sobre la convalidación del decreto-ley, para el caso de que algún grupo parlamentario solicite su tramitación como ley. En todas las Comunidades, se ha aclarado expresamente que las Diputaciones Permanentes pueden, además de convalidar, tramitar el decreto-ley como proyecto de ley, pero, en la práctica, todo parece indicar que sucedería lo mismo que a nivel estatal donde, al no estar las Diputaciones al servicio de la continuidad funcional de las Cortes sino del Estado mismo como ordenamiento jurídico, se sostiene que podrían decidir sobre la tramitación, pero no llevarla a cabo,<sup>132</sup> lo cual, a la postre, significa negar la posibilidad porque no se puede vincular a la Asamblea siguiente con la tramitación de una iniciativa anterior. Lo ha entendido así y es la única que lo resuelve expresamente la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 junio 2008. Su apartado quinto reza literalmente:

130 Con la consiguiente escasez de calidad del debate político, como destaca Tur Ausina (1999b: p. 112).

131 Véase sobre Tur Ausina (1999b: p. 110), aunque ella realizaba su afirmación en relación con los decretos-leyes estatales.

132 Véanse los matices en Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: pp. 166 y 167, así como 1996-1999: p. 248), que defiende que puede decidir sobre la tramitación, pero no tramitar debido a la ausencia de regulación de procedimiento, de tiempo y por otras razones constitucionales. Lo mismo Lavilla Alsina (1989: p. 637). Abunda en ello Jiménez Campo (en especial, 1982: pp. 46 y ss., pero también 1995: p. 1944).

«QUINTO: De producirse la convalidación por la Diputación Permanente entre períodos de sesiones, y siempre que algún grupo parlamentario manifieste de modo expreso su deseo de que el decreto-ley convalidado se tramite como proyecto de ley, la solicitud será sometida a decisión de dicho órgano. Si la Diputación Permanente se pronunciase a favor, así lo hará constar en el informe que debe presentar al Pleno del Parlamento en la primera sesión ordinaria. En la citada sesión, el Pleno de la Cámara ratificará o no la decisión adoptada. Si el Pleno acordase la ratificación, se remitirá a la Comisión competente para proseguir su tramitación.

Cuando el Parlamento esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario, se seguirá ante la Diputación Permanente el mismo procedimiento previsto en el párrafo anterior. Si ésta se pronunciase a favor de la tramitación como proyecto de ley del decreto-ley convalidado, así lo hará constar después de la celebración de elecciones en su informe al Pleno sobre los asuntos tratados y decisiones adoptadas. En la sesión plenaria en la que se conozca dicho informe, la nueva Cámara, previo debate con intervención del Consejo de Gobierno, en su caso, y de los grupos parlamentarios de menor a mayor, ratificará o no la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, con exclusión del debate de totalidad.»

Por lo dicho más arriba, a nuestro juicio, el primer párrafo extiende sobremedida la intervención de la Diputación Permanente pues, entre períodos de sesiones, cabría reunir al Pleno de la Cámara en sesión de carácter extraordinario. Sin embargo, de producirse la intervención de aquélla, entendemos innecesaria la ratificación posterior por el Pleno de su decisión de tramitar el decreto-ley como ley pues no se trata de vincular a una Asamblea distinta. En cualquier caso, repárese en que la solución adoptada asume el planteamiento de que, bajo ningún concepto, la Diputación resulta órgano apropiado para sustanciar el procedimiento legislativo de urgencia.

Algunos autores postulan que también el ejecutivo autonómico, al remitir el decreto-ley al Parlamento, podría solicitar la tramitación como proyecto de ley [Rebollo Puig (2008: p. 196)], pero esta posibilidad, que tiene garantizada en cualquier caso a través de la solicitud que los Grupos que lo sostienen formularían a la conclusión del debate y votación en que se hubiera convalidado, demanda, como dijimos, una remisión formal del decreto-ley a la Mesa de la Cámara, cosa que a veces no se produce.

Siguiendo con nuestro repaso de la caracterización del procedimiento de control parlamentario de los decretos-leyes, cabría preguntarse si, al refundirse en un solo trámite, el pronunciamiento sobre el decreto-ley y el ejercicio de la iniciativa legislativa, estarían vedadas posibilidades tales como que se acordara la tramitación como proyecto de ley en un momento posterior, que la Cámara ejercitara su iniciativa mediante una proposición de ley de contenido idéntico a un decreto-ley derogado, o que el Gobierno remitiera un proyecto de ley igual o reproduciendo parte de los contenidos de un decreto-ley no convalidado. En realidad, la hipótesis problemática es la primera por-



que las otras dos irían ínsitas al ejercicio de la iniciativa legislativa. Sin embargo, parece haber más argumentos para negar que para permitir relegar en el tiempo la adopción del acuerdo de tramitación del decreto-ley como ley. De hecho, tal y como se encuentran redactados los reglamentos parlamentarios autonómicos y sus resoluciones supletorias, sabemos que la decisión ha de producirse en el perentorio plazo de los treinta días siguientes a la publicación de la disposición legislativa provisional y que, aunque nada parezca impedir que los dos controles se sustanciaren en dos sesiones distintas dentro de dicho término, en tanto variantes del ejercicio de la función de control adquiere pleno sentido que tengan lugar a la vez ya que no se ha optado por su configuración alternativa. Lo contrario significaría reproducir dos veces el mismo debate con un margen de, a lo sumo, una semana sin que se vea el beneficio, salvo por el posible eco mediático, de dilatar en el tiempo una decisión que puede acumularse a la primera de convalidación.

Sin pronunciarse expresamente, a conclusiones semejantes parecen llegar Salas Hernández (1991: p. 312), Cruz Villalón (1985: p. 155), Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: p. 157), o Lavilla Alsina (1989: p. 634), al extraer todas las consecuencias de la afirmación de que decreto-ley y ley de conversión son dos normas distintas, que no dos momentos diferenciados en la tramitación de una misma norma. Fundamentalmente, con la inmensa mayoría de la doctrina posterior, la de que la ley de sustitución no sana los vicios del decreto-ley, ni puede legitimar los contenidos normativos que sean nulos. Ambas normas son controlables separada y autónomamente. Puede, de hecho, haber decreto-ley sin ley posterior, sin que ello afecte a la validez del primero. De ahí que el TC pueda declarar inconstitucional un decreto-ley incluso en el supuesto de que haya sido sustituido y derogado por la correspondiente ley. Ésta última podrá introducir medidas que no respondan al presupuesto de hecho habilitante, así como formulaciones derivadas del consenso parlamentario [Segura Ginard (2008: p. 724)].<sup>133</sup> Sin embargo, como hemos puesto de relieve en la rúbrica I, nuestros ejecutivos autonómicos ya han hecho suya la dinámica seguida por el de la Nación de permitir en pocos casos que los Grupos parlamentarios que los sostienen acepten la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley, impidiendo acoger las alternativas que propusieran las minorías y «añadirle un plus de legitimación parlamentaria plural».<sup>134</sup>

Al concluir nuestro análisis del derecho autonómico comparado, no podemos por menos que lamentar que, en la letra de la regulación de los decretos-leyes, nuestras Comunidades no hayan subsanado algunas de las muchas deficiencias que la numerosa doctrina que se ha ocupado sobre esta figura en el Estado había ido poniendo de relieve. Una vez más, la reproducción mimética de algunos de los incisos constitucionales debiera haber cedido en favor de otros que recogieran la esencia de muchas de las críticas prácticamente unánimes. Con ello se habría podido eliminar algunas indefiniciones, dificultar un uso incorrecto de la figura y mejorar las posibilidades de ejer-

133 En buena técnica legislativa, las leyes de conversión deben citar en su exposición de motivos el decreto-ley del que traen causa y deberían derogarlo expresamente, pero no siempre se hace así tampoco en el caso de las Comunidades Autónomas (véase la Ley 3/2010, de 21 de mayo, del Parlamento andaluz, que tiene su origen en el DL 3/2009, de 22 de diciembre) como, respecto del Estado, denunció en su día Salas Hernández (1985: p. 307).

134 Las entrecorilladas son palabras de Pitarch Segura (2008: p. 43). Por su parte, Tur Ausina (1999b: p. 117) ha llegado a sostener que las minorías ostentan una «representación de segundo grado» en la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes.

cer un mayor control sobre su aplicación. Pero al no hacerse así, un análisis, siquiera embrionario y elemental, de la experiencia de estos primeros años de utilización por los gobiernos autonómicos de la legislación de urgencia permite dar la razón a quienes, con motivo del debate suscitado sobre la conveniencia de dotar a las Comunidades de esta fuente normativa, no dudaron en subrayar que la mayor sencillez organizativa de estas permitía afrontar con eficacia las situaciones inaplazables sin desprestigiar el papel de sus Asambleas.<sup>135</sup>

### **III. Experiencia práctica en las Comunidades Autónomas con Estatutos reformados que han incorporado el decreto-ley**

Anunciábamos en la rúbrica anterior que la crisis ha sido la coartada mayoritaria para la producción de decretos-leyes autonómicos hasta la fecha aunque no la única. Precisamente, una de las muchas consecuencias negativas que tiene la crisis es que parece servir para justificarlo todo, es decir, para no reflexionar sobre nada o para tachar de irresponsable a quien se atreve a cuestionar las decisiones. A nuestro juicio, sería insensato negar las dimensiones de las dificultades por las que está atravesando nuestra economía en los últimos años con sólo reparar en la escalada de la tasa de desempleo o en las cifras de déficit público, pero lo anterior no está reñido con que, desde los límites constitucionales y, ahora también, estatutarios al sistema de fuentes, se residencie en el Parlamento, en la mayoría de los casos, el tratamiento normativo de sus manifestaciones. Y si esto se reclama en relación con las distintas facetas de una coyuntura económica problemática que podría llegar a calificarse de extraordinaria, bien que no de urgente en el sentido de poder hacerle frente mediante determinadas especialidades abreviadas del procedimiento legislativo, mucho más si cabe puede predicarse de otro tipo de supuestos que han servido de excusa para la aprobación de decretos-leyes autonómicos. Lo examinamos a continuación, agrupando las medidas por bloques temáticos.

#### **1. Los decretos-leyes en materia económica y los paquetes de medidas anti-crisis**

Son numerosos los supuestos en que una fundamentación genérica e indeterminada ha servido para justificar paquetes de medidas que lo mismo afectan a cuestiones de orden procesal y de agilización de procedimientos, que a la organización administrativa, al sueldo de los empleados públicos, a la configuración de algunos tributos o a políticas sectoriales, con el propósito declarado de reducir el déficit público, fomentar las inversiones o impulsar la actividad económica en general.<sup>136</sup> Se trata de la ya denunciada identificación de la urgencia con la conveniencia de actuar unilateralmente, sin dar entrada a la posibilidad de negociación de las medidas. En todos estos casos, se puede coincidir en que, invirtiéndose la lógica constitucional imperativa, el recurso al

<sup>135</sup> Por todos, Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: p. 198).

<sup>136</sup> Situación ya denunciada respecto de muchos decretos-leyes estatales por Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: p. 192).

decreto-ley se justifica «tan sólo una vez decidido su uso y sospechosamente de manera tan genérica como inservible para probar las verdaderas razones de la opción de política legislativa elegida».<sup>137</sup> El carácter extraordinario de la situación de crisis ha dejado de serlo cuando se ha hecho duradera y, en todo caso, en un Parlamento autonómico, es dudoso que no pueda atenderse a cualquiera de sus manifestaciones por medio de leyes formales, tramitadas bajo alguna de las modalidades que permiten aprobarlas con mayor celeridad. Recuérdese, asimismo, que, como señala Sanz Pérez (2007: p. 6), tras la STC 68/2007, parece que el decreto-ley en materia económica debiera quedar reservado sólo a medidas coyunturales o que sean graves, imprevisibles o de relevancia,<sup>138</sup> nueva doctrina esta que, en su caso, sólo podrá llegar a aplicarse al DL andaluz 5/2010, de 27 de julio por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, al ser el único impugnado ante el TC de todos los que vamos a enumerar a continuación por Comunidades Autónomas.

En la Comunidad Valenciana, pueden reputarse decretos-leyes en materia económica: el DL 1/2009, de 20 de febrero, por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación;<sup>139</sup> el DL 2/2010, de 28 de mayo, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo;<sup>140</sup> el DL 3/2010, de 4 de junio, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano<sup>141</sup> y el DL 4/2010, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros de la Comunidad.<sup>142</sup>

En Cataluña, cabe citar: el DL 1/2008, de 1 de julio, de medidas urgentes en materia fiscal y financiera;<sup>143</sup> el DL 1/2010, de 12 de enero, de modificación de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción;<sup>144</sup> el DL 3/2010, de 29 de mayo, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia fiscal para la reducción del déficit público;<sup>145</sup> el DL 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplifica-

137 Las que se entrecorren son palabras certeras, escritas con carácter general para denunciar el abuso de esta figura normativa en especial en la política económica y, muy particularmente, de empleo, por Palomeque López (2002: p. 90).

138 El autor comenta que, tratando de resolver un problema (el de la interpretación de la extraordinaria y urgente necesidad) ha podido, no obstante, crearse otro (el de determinar qué son medidas graves, imprevisibles o relevantes), pero vaya por delante que la afirmación se contiene en el primer fallo de inconstitucionalidad de un decreto-ley.

139 Véase Res 144/VII, del Pleno de las Cortes Valencianas, sobre la validación (*sic*) del citado Decreto Ley (DOCV 13 marzo).

140 La Res. 363/VII, 16 junio 2010, publicó la validación del mismo (en la terminología manejada por esta Comunidad) por el Pleno de las Cortes Valencianas (DOCV 21 junio).

141 Véase Res. 365/VII, 16 junio 2010, del Pleno de las Cortes Valencianas, sobre la validación (DOCV 21 junio).

142 Véase Res. 5/VII, 27 enero 2011, de la respectiva Diputación Permanente, sobre su validación (DOCV 3 febrero). Repárese en que, si la Comunidad recurre al decreto-ley en este caso, es porque el RDL 11/2010, de 9 de julio, había concedido un plazo de seis meses para adaptar la legislación autonómica, que Valencia había dejado transcurrir y estaba a punto de cumplirse.

143 Convalidado por el Pleno del Parlamento de Cataluña en sesión celebrada el 16 de julio de 2008 [Res. 286/VIII (DOGC 25 julio)], en realidad adoptaba tres medidas puntuales para las que habría servido una ley de lectura única.

144 Por Res. 589/VIII, 27 enero 2010, fue convalidado (DOGV 4 febrero). Por su simplicidad (dos artículos), el cauce apropiado habría sido el procedimiento legislativo de lectura única.

ción de la estructura del sector público de la Generalidad de Cataluña;<sup>146</sup> y el DL 5/2010, de 3 de agosto, de modificación del Texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña.<sup>147</sup>

Responden a idéntico conglomerado de fines económicos, en las Islas Baleares, el DL 1/2008, de 10 de octubre, de medidas tributarias para impulsar la actividad económica;<sup>148</sup> el DL 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión<sup>149</sup> (luego derogado por la Ley resultante de su tramitación parlamentaria, aprobada año y medio después, como 4/2010, de 16 de junio, con idéntico título), y el DL 3/2009, de 29 de mayo, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica.<sup>150</sup>

En Andalucía, doce de los trece decretos-leyes aprobados tienen como justificación general la situación de crisis en alguna de sus facetas. Son el DL 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía<sup>151</sup> (luego Ley 1/2008, de 27 de noviembre, apellidada no sólo de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, sino, además, de agilización de procedimientos administrativos); el DL 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA), que dio origen a la Ley 3/2009, de 28 de mayo, de idéntico título, y el DL 3/2010, de 8 de junio, por el que se modifica, amplía y aprueba una nueva edición de dicho Programa;<sup>152</sup> el DL 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo;<sup>153</sup> los DDL 2/2009, de 20 de octubre, y 1/2011, de 26 de abril, ambos de modificación de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía;<sup>154</sup> el DL 1/2010, de 9 de marzo, de medidas tributarias de reactivación económica de la Comunidad, sustituido después por la Ley 8/2010, de 14 de julio, titulada igual;<sup>155</sup> el DL 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz;<sup>156</sup> el DL 4/2010, de

145 Véase la Res. del Parlamento catalán 726/VIII, 9 junio 2010, por la que se convalida (DOGC 15 junio).

146 La Res. 760/VIII, 31 agosto 2010, por la que se valida (*sic*) el meritado DL se publicó en el DOGC de 6 septiembre.

147 En este caso, Res. de validación 761/VIII, 31 agosto 2010 (DOGC 6 septiembre).

148 Véase Res. del Parlamento por la cual se convalida, adoptada en sesión plenaria del día 4 de noviembre, en BOIB 11 noviembre.

149 Convalidado en sesión plenaria el día 4 de febrero, se publicita el acuerdo correspondiente en BOIB 5 marzo, preveía, entre otras cosas, un procedimiento extraordinario de regularización de plazas turísticas que permitía, entre otras cosas, dispensar de determinados requisitos de clasificación a los establecimientos. Denunció la «dispensa de los requisitos turístico-urbanísticos» Trías Prats (2010: p. 636).

150 Fue convalidado por Res. plenaria 9 junio 2009 (BOIB 27 junio).

151 Que fue objeto de convalidación en sesión plenaria celebrada el 25 de junio de 2008.

152 Véase Res. 23 diciembre 2008 (BOJA 8 enero 2009) y 1 julio 2010 (BOJA 12 julio), de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación de los respectivos acuerdos de convalidación de los decretos-leyes citados. Es particularmente llamativo en este caso el recurso al decreto-ley cuando cabía perfectamente la tramitación de un proyecto de ley habida cuenta que se sabía de la conclusión del programa anterior, aprobado por decreto-ley 18 meses antes.

153 Convalidado por Res. 12 marzo 2009 (BOJA 30 marzo).

154 Mediante Res. 13 noviembre 2009, de la Presidenta del Parlamento de Andalucía, se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del primero, que tuvo lugar en BOJA 27 noviembre. Por Res. 1 junio 2011, se ordena publicar el del segundo (BOJA 10 junio).

155 No ha podido hallarse el acuerdo de convalidación en el BOJA aunque sí en el BOPA 435, 12 abril.

6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad,<sup>157</sup> tramitado como proyecto de Ley 11/2010, de 3 de diciembre, que no varió su título; el DL 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, y el DL 6/2010, de 23 de noviembre, rubricado de medidas complementarias del anterior,<sup>158</sup> así como el DL 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas.<sup>159</sup>

El Gobierno de Aragón ha aprobado hasta la fecha los siguientes: el DL 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón;<sup>160</sup> el DL 1/2009, de 14 de abril, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón;<sup>161</sup> el DL 2/2009, de 12 de mayo, de medidas urgentes para la promoción del empleo;<sup>162</sup> y el DL 2/2010, de 7 de junio, por el que se autoriza al ejecutivo a prestar avales por importe de ciento sesenta millones de euros a empresas dedicadas a la fabricación de vehículos automóviles en Aragón, que no llegó a convalidarse al ser retirado por su autor cuando el problema se había resuelto.

Finalmente, la Comunidad de Castilla y León ha usado esta figura normativa para el tratamiento de la crisis en las siguientes ocasiones: DL 1/2009, de 14 de mayo, por el que se determinan para el año 2009 las actuaciones que serán financiadas con los créditos consignados en el artículo 68 «Plan Plurianual de Convergencia Interior» de los Presupuestos Generales de la Comunidad;<sup>163</sup> DL 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León;<sup>164</sup> DL 1/2010, de 3 de junio, por el que se establecen medidas urgentes de adaptación al RDL 8/2010, de 20 de mayo, del Gobier-

156 Véase Res. de convalidación 1 julio 2010 en BOJA 12 julio.

157 La correspondiente Res. de convalidación de la Presidencia, fechada el 22 julio 2010, se insertó en BOJA 9 agosto.

158 Por sendas Res. 29 julio y 14 diciembre 2010, de la Presidencia del Parlamento, se ordenó la publicación de los respectivos acuerdos de convalidación (BOJA 6 agosto y 28 diciembre). El primer DL se encuentra recurrido de inconstitucionalidad como se dijo. El segundo dio lugar a la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

159 En este caso, Res. 18 enero 2011 (BOJA 4 febrero).

160 Igualmente, Res. 20 noviembre 2008, de las Cortes de Aragón (BOA 5 diciembre). El citado decreto-ley fue desarrollado por los DD 246, 247 y 248/2008, 23 diciembre, por los que adaptan determinados procedimientos competencia de varios Departamentos del Gobierno de la Comunidad.

161 El acuerdo de convalidación fue ordenado publicar por Res. 7 mayo y se inserta en BOA 19 mayo.

162 Se publica en BOA 25 junio Res. de convalidación 11 junio.

163 La Res. 10 junio, que ordenó publicar la convalidación parlamentaria, se publicó en BOCL 22 del mismo mes. El DL en cuestión daba

aplicación a unos créditos que figuraban en la disp. adic. novena de la Ley de Presupuestos de la Comunidad para el ejercicio y que, se decía, de otra manera no habrían podido ser aplicados porque el Plan Plurianual de Convergencia Interior no tenía perspectivas de aprobarse en el año. La pregunta es si la afirmación contenida en el párrafo segundo de la exposición de motivos acerca de la no previsión de aprobación del Plan en plazo, cuando se vierte nada más y nada menos que a siete meses vista de la posible pérdida de los créditos presupuestarios, es compatible con la extraordinaria y urgente necesidad y si no podía haberse tramitado una ley por el procedimiento de lectura única que, una vez aprobada, hubiese concedido igualmente un plazo razonable de ejecución de los créditos en el ejercicio. Creemos que la respuesta debe ser afirmativa.

164 Véase la pertinente Res. de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León 25 noviembre 2009, en BOCL 7 diciembre. Tras la justificación general, a la hora de concretar la urgencia sobre el ámbito del transporte de viajeros, puede haber contradicción entre la que se dice necesidad de «una rápida reacción legislativa que posibilite una adecuación de la situación de las empresas a las circunstancias del mercado a través de la puesta en marcha de diversas medidas urgentes para garantizar la estabilidad del

no de la Nación;<sup>165</sup> y DL 2/2010, de 2 de septiembre, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.<sup>166</sup>

Aunque no podamos dar cuenta en esta sede del examen pormenorizado de cada uno de ellos, sí podemos enunciar unas constantes. La primera sería el uso del decreto-ley para la aplicación de medidas adoptadas por el Estado asimismo mediante este instrumento normativo sin tener en cuenta las peculiaridades institucionales de las Comunidades Autónomas. Ejemplos paradigmáticos son la reducción de la masa salarial del sector público autonómico, en cumplimiento del mandato incluido en el RDL 8/2010, de 20 de mayo, o la modificación de la legislación autonómica de cajas de ahorros para adaptarla a las nuevas bases estatales establecidas sucesivamente mediante los RRDDL 9/2009, de 26 de junio y 11/2010, de 9 de julio, o la prolongación en la Comunidad de los objetivos perseguidos con el Fondo Estatal de Inversión Local, articulado por RDL 9/2008, de 28 de noviembre.

En segundo lugar, respecto de casi todos ellos, resuena la denuncia de que «la mayor parte de los contenidos institucionales incorporados a los Decretos-Leyes de referencia, plurales y heterogéneos, no resisten materialmente, sin embargo, su revisión desde un adecuado entendimiento del presupuesto habilitante para su adopción».<sup>167</sup> La definición de la extraordinaria y urgente necesidad no suele explicitarse más allá de inaceptables justificaciones genéricas y nominales, entre las que gusta emplear los términos literales de la jurisprudencia constitucional («coyuntura económica problemática» que exige una «rápida respuesta»)<sup>168</sup> y que, otras veces, casi se limitan a reproducir el precepto estatutario correspondiente. Citaré, a título demostrativo, el DL catalán 4/2010, de 3 de agosto, que, tras justificar, con una penosa redacción, que: «La urgencia en la adopción de las medidas por la vía extraordinaria del Decreto ley deriva del hecho que, la próxima finalización de la presente legislatura y la necesidad de adoptar las medidas contenidas en el Decreto Ley con objeto de racionalizar y simplificar la estructura del sector público en el marco de la actual situación extraordinaria de crisis económica que actualmente afecta a los países europeos, hacen que no sea posible alcanzar las finalidades pretendidas por la vía parlamentaria ordi-

sistema concesional de transportes terrestres de Castilla y León» y la vigencia que se concede a las medidas, que se adoptan hasta el 2 de diciembre de 2019.

165 Res. 17 junio 2010, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, en BOCL 7 julio.

166 En este caso, la Res. de convalidación 15 septiembre 2010, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, se publica en BOCL 30 del mismo mes. Es curioso que se reconozca en la exposición de motivos que el RDL estatal que se desarrolla concedía un plazo de seis meses (se supone que el Estado habrá valorado que es un plazo razonable y que, aun cuando las Comunidades Autónomas lo agotaran para adaptar su legislación, no

se haría perder eficacia a las normas básicas), pero que Castilla y León considera aconsejable no agotarlo para completar lo antes posible el marco normativo de las cajas de ahorros de la Comunidad. Se trata de una opción legítima, pero que quizás no encaja bien con el debido funcionamiento institucional donde la urgencia que habilita la legislación del ejecutivo debe serlo en términos comparados con el procedimiento legislativo ordinario para dar el protagonismo exigido por la división de poderes al Parlamento.

167 Formulada por Palomeque López (2002: p. 90).

168 Se repiten, por ejemplo, en los DDLL 1/2009 y 2/2009, de la Junta de Castilla y León.

naria, ya que supondría un aplazamiento en la adopción de estas medidas que comportaría un perjuicio importante en la política de contención que necesariamente debe regir la actuación del Gobierno», sin embargo, no duda en aplazar un mes desde su aprobación la entrada en vigor de las medidas de reestructuración administrativa que plantea y en conceder un plazo de seis meses al Gobierno para aprobar los estatutos de las agencias públicas que crea.

Otro ejemplo lo constituye el DL andaluz 1/2009, en cuya exposición de motivos se atribuyen genéricos efectos taumatúrgicos a la reducción de plazos como forma de incentivar la economía del siguiente modo: «Mediante el presente Decreto-ley, el Gobierno andaluz aborda una serie de medidas que persiguen, ante todo, dinamizar con urgencia la actividad económica, facilitando el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos, reduciendo los plazos de resolución de numerosos procedimientos administrativos con incidencia en diversos sectores económicos y eliminando trabas administrativas. En consecuencia, se considera que existe una habilitación suficiente para dictar un Decreto-ley.»

Una tercera característica es que la necesaria conexión de sentido entre la situación de urgencia y cada uno de los grupos sustantivos de medidas adoptadas por los decretos-leyes suele ser, en muchas ocasiones, igualmente inexistente o remota, mezclando lo urgente con lo no urgente.<sup>169</sup> Eso sucede con los llamados paquetes de medidas anti-crisis y sirvan para demostrarlo algunos ejemplos concretos. En el caso del DL andaluz 4/2010, de 6 de julio, se incluyen medidas cuya entrada en vigor (véase su disp. final segunda) se demora hasta enero de 2011, simplemente para asegurar que la ley posterior surgida del DL las incluya. Se cronograma el tiempo de tramitación de la ley subsiguiente, pero ello demuestra la falta de presupuesto habilitante respecto de aquellas decisiones. Es más, mediante otro decreto-ley, el 7/2010, de 28 de diciembre, se vuelve a retrasar a 1 de mayo de 2011 la entrada en vigor del art. séptimo del DL 4/2010 (relativo al impuesto sobre las bolsas de plástico para un solo uso), así como la entrada en vigor del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma que, según la final octava de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, estaba prevista para 1 de enero de 2011.<sup>170</sup>

Por completar la visión con otro ejemplo, la disp. final tercera de ese DL andaluz 7/2010 prorroga un plazo de una transitoria de la Ley de la Administración General de la Junta de Andalucía de 2007, que había reabierto la adicional tercera del DL 6/2010, antes también disp. adic. tercera del DL 5/2010. La ley de conversión del DL 6/2010 cerró definitivamente el plazo. Semejante galimatías es paradigmático del empleo torticero de esta fuente del derecho. Véase si la apelación a la urgencia no lleva consigo sinsentidos e improvisaciones, que la negociación en el Parlamento podría, en ocasiones, evitar.

169 De nuevo, Palomeque López (*ibidem*).

170 Todo ello sin desconocer que la jurisprudencia constitucional ha llegado, en el caso de los decretos-leyes del Estado, a admitir normas tributarias que no entran en vigor hasta pasados algunos meses cuando se considera que el mero hecho de su aprobación y conocimiento por los contribuyentes ya condiciona de manera instantánea su comportamiento y el relanzamiento de la economía que se buscaba (STC 189/2005, FJ 5).

En el otro lado, frente a la adopción de grupos heterogéneos de medidas cuya conexión de sentido con la situación de crisis económica no siempre se cumple, se observa también la tendencia autonómica a canalizar por decreto-ley medidas puntuales cuya simplicidad las hacía aptas para el procedimiento legislativo de lectura única. Los ejemplos citados de los DDLL catalanes 1/2008 y 1/2010 bastan como muestra de lo que se afirma.

En definitiva, dando por hecho que la crisis económica que nos acucia revista o haya revestido en algún momento las notas de la extraordinariedad, mucho nos tememos que, en la esfera autonómica, el tipo de urgencias que ha demandado habrían podido ser encauzadas a través de las especialidades del procedimiento legislativo y, por tanto, tener una respuesta mediante leyes formales, dando cabida a la contradicción y eventual negociación de las medidas con los grupos de la oposición. Sin embargo, los ejecutivos autonómicos han preferido «cotidianizar» las necesidades urgentes y arrogarse una interpretación extensiva de los supuestos habilitantes del decreto-ley.

## **2. La transposición por decreto-ley de la Directiva de Servicios**

Cuatro de las Comunidades que disponen de esta herramienta en sus Estatutos eligieron el decreto-ley para llevar a cabo, al menos, parte de la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Con ese objeto, se aprobaron decretos-leyes ómnibus por la Junta de Andalucía (DL 3/2009, de 22 de diciembre, luego Ley 3/2010, de 21 de mayo),<sup>171</sup> la Junta de Castilla y León (DL 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios)<sup>172</sup> y el Gobierno de Aragón (DL 1/2010, de 27 de abril),<sup>173</sup> con los que se modificaban un amplio conjunto de leyes autonómicas, así como el DL 1/2009, de 22 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, de ordenación de los equipamientos comerciales,<sup>174</sup> que lleva a cabo una transposición sectorial de la citada Directiva.

Para empezar, repárese en la fecha de los cuatro decretos-leyes pues, si la urgencia en este caso venía fundamentalmente justificada por el vencimiento del plazo de transposición el día 28 de diciembre de 2009 y en que la ley «paraguas» estatal (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), en su disposición final quinta, obligaba a las Comunidades Autónomas a comunicar a la Administración General del Estado, antes del 26 de diciembre de 2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a lo establecido en la Directiva y en dicha Ley, la Comunidad Autónoma de Aragón incumplió los dos plazos citados y, por lo tanto, en el mismo o parecido lapso de tiempo que conllevó la emanación y tramitación parlamentaria del decreto-ley, habría podido aprobarse una ley formal a través de un procedimiento sumario. Era evidente la concurrencia de una situación de urgencia, pero, vencido el

171 En el BOJA 3 marzo, se publicó la Res. de convalidación, fechada el 15 febrero 2010.

172 Res. 25 enero 2010, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, en BOCL 8 febrero.

173 Véase Res. 20 mayo 2010, de las Cortes de Aragón, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación, lo que tiene lugar en BOA 31 mayo.

174 Véase la Res. 590/VIII, 27 enero 2010, por la que se convalida (DOG 4 febrero).



plazo procesal que se trataba de atender, no se ve cuál era el beneficio que se obtenía al acudir a esta figura excepcional frente a los muchos que reporta el respeto al papel protagonista del Parlamento y a la posibilidad de las minorías de hacer oír sus propuestas e intentar enmendar los textos con ellas, máxime cuando se articulaban tantos y tan cualificados cambios normativos.

Además, una crítica puede hacerse extensiva a las cuatro Comunidades Autónomas de referencia. Aunque es verdad que el Estado casi agotó con su propia actividad normativa el plazo de transposición y que apenas dejó un mes para que las Comunidades completaran esa labor en su esfera de competencias, bajo amenaza de tener que asumir la parte correspondiente de las sanciones que las instituciones europeas pudieran llegar a imponer al Reino de España por los retrasos,<sup>175</sup> hay que recordar también que tanto el Estado como las Comunidades llevaban meses trabajando en esa adaptación y, en muchos casos, participando conjuntamente en órganos de coordinación con lo que podían tener ultimados sus respectivos desarrollos casi simultáneamente. Por ello, las apelaciones (comunes en las exposiciones de motivos de los cuatro decretos-leyes autonómicos que trasponían la Directiva de Servicios)<sup>176</sup> a la pretendida seguridad jurídica que habría proporcionado esperar a la formalización de la legislación básica estatal deben relativizarse cuando se trata de justificar el empleo a continuación del decreto-ley, pues de hecho las demás Comunidades Autónomas han llevado a cabo esa misma tarea de transposición mediante leyes formales y reglamentos. Nunca mejor dicho, la existencia de una herramienta normativa como la legislación autonómica de urgencia ha acabado por crear la necesidad, que no a la inversa. No dudamos de que los decretos-leyes en cuestión pasarían el filtro de constitucionalidad, pero sí de que sea oportuna su utilización en estos casos para acarrear cuales ómnibus una amplia gama de reformas de las más importantes leyes autonómicas en lugar de explorar otras vías posibles como la aprobación de varias leyes sectoriales por urgencia o en lectura única.

Eso sí, en lo sucesivo, sobre todo cuando el Estado ha dado más pasos que aquel primero de la disposición final quinta de la Ley 17/2009 para no seguir asumiendo el pago de las sanciones por incumplimiento del Derecho comunitario en la parte que resul-

175 Véase la disposición final cuarta, «Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento», de la citada ley «paraguas».

176 Por todas, véase la siguiente justificación que extraemos de la exposición de motivos del DL 1/2009, de la Generalitat de Cataluña: «si se hubiera optado por adaptar la legislación de la ordenación de los equipamientos comerciales a la DSMI con carácter previo a la transposición efectuada por el legislador estatal, se podría haber propiciado una situación de inseguridad jurídica contraria al ordenamiento jurídico, que habría colocado a los operadores económicos de la distribución comercial que actúan en el territorio de Cataluña en la situación de disponer de un marco

normativo autonómico adaptado a la Directiva y una normativa estatal todavía no traspuesta. La voluntad de evitar esta situación ha comportado que, al ser tan reciente el hecho de la aprobación de la legislación estatal mencionada y tan próxima la expiración del plazo para trasponer la Directiva, la adecuación de la normativa de ordenación de los equipamientos comerciales a la DSMI se convierta en una necesidad urgente que justifica la idoneidad del uso del decreto ley previsto en el artículo 64 del Estatuto de autonomía.»

te imputable a las Comunidades Autónomas,<sup>177</sup> habrá que exigirle también a aquél un mayor rigor en la observancia de los plazos de forma que deje margen para que la actuación autonómica pueda verificarse también dentro de ellos y no las aboque prácticamente a su incumplimiento forzoso.

### 3. La adaptación a la legislación básica o de aplicación plena del Estado

Siguiendo con los ejemplos prácticos de decretos-leyes cuya finalidad fue la de desarrollar la legislación estatal, aunque en este caso sin fundamento anterior en una norma comunitaria, podemos citar tres supuestos de empleo de esta herramienta con motivo de la adaptación al nuevo régimen estatal del suelo. Se trata del DL 1/2007, de 16 de octubre, de la Generalitat de Cataluña, de medidas urgentes en materia urbanística, luego derogado;<sup>178</sup> del DL 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón,<sup>179</sup> posteriormente Ley 1/2008, de 4 de abril, con idéntico título, así como del DL 1/2008, de 27 de junio, del Consell valenciano, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo.<sup>180</sup> A priori, nada que objetar al empleo de esta figura normativa para un fin como el descrito más que la contundente afirmación general de que, con la misma rapidez, podría haberse atendido, a través del procedimiento legislativo en cualquiera de sus modalidades más expeditivas, la confesada urgencia de «proceder de manera inmediata, a la introducción de aquellos ajustados

177 El Gobierno de la Nación elevó consulta al Consejo de Estado sobre los mecanismos existentes en el ordenamiento español, tanto a nivel constitucional como ordinario, para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y, en su caso, determinar y repercutir la responsabilidad a las Comunidades Autónomas y otros entes en caso de incumplimiento. En su dictamen fechado el 15 de diciembre de 2010, entre otras muchas conclusiones, el máximo órgano consultivo sugería «la aprobación de una ley para la garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea en la que, de modo unitario, se regulen tanto los medios de prevención y reacción frente al incumplimiento del ordenamiento europeo como los mecanismos de repercusión de la responsabilidad del Estado en los entes incumplidores». A la espera de que llegue a aprobarse, en su caso, dicha ley, la disposición adicional primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, bajo la rúbrica *Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario*, señala lo siguiente: «1. Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten.

2. El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha resolución que se adopte se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad, y se acordará la extinción total o parcial de la deuda. Dicho acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

3. Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo establecido en la presente disposición, regulando las especialidades que resulten aplicables a las diferentes Administraciones Públicas y entidades a que se refiere el apartado 1 de esta disposición.»

178 Convalidado por la Res. 85/VIII del Parlamento de Cataluña, adoptada en sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2007 (DOGC 27 noviembre), posteriormente fue derogado por el Decreto Legislativo 1/2010, 3 agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo (DOGC 5 agosto).

179 Véase en este supuesto Res. 20 diciembre 2007, de las Cortes de Aragón (BOA 18 enero 2008).

180 Validado mediante Res. 1/VII, 24 julio 2008, de la Diputación Permanente de las Cortes Valencianas (DOCV 31 julio).

tes, de fondo o terminológicos, necesarios para restablecer la interrelación y la coherencia entre ambos sistemas normativos, de forma que no se prolongue una indeseada situación de incertidumbre jurídica en una materia de tanta trascendencia social y económica como el urbanismo» (párrafo tercero de la exposición de motivos del DL catalán 1/2007). Con ser válida la objeción anterior, sin lugar a dudas el de la Generalitat, sobre todo por la fecha de su aprobación, resulta el más ajustado a derecho de los tres que estudiamos porque, en relación con los otros dos, no pueden dejar de apuntarse algunos hechos que, simplemente, no son de recibo.

En primer lugar, no puede justificarse el recurso al decreto-ley más de un año después de aprobarse la ley estatal a la que se dice es «urgente» adaptar el ordenamiento autonómico. La Comunidad Valenciana apuró el plazo de un año que para ese objeto concedía la disposición transitoria primera de la Ley estatal de suelo de 2007 a partir de su entrada en vigor, y, precisamente con ello, no hizo sino demostrar la falta de concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del decreto-ley. El ejecutivo autonómico no estimó urgente modificar la legislación autonómica de suelo y vivienda para salvar las incompatibilidades con la nueva aprobada por el Estado como prueba el hecho de que, transcurrido todo un año, no hubiese remitido el oportuno proyecto de ley a las Cortes, sino que, a última hora, lo que reputó urgente era no incumplir la formalidad del plazo que vencía el 1 de julio de 2008. En consecuencia, no se daba respuesta a una situación objetivamente urgente con el significado que debe darse a este adjetivo a los efectos de legitimar el uso del decreto-ley, sino que la pasividad del ejecutivo durante doce meses hizo que fuera percibida como tal al cabo de ese tiempo. En segundo término, otra prueba más, en este caso extraída del párrafo tercero de la exposición de motivos del DL aragonés 2/2007, nos vendría a confirmar las excusas que pretextan los ejecutivos para utilizar esta herramienta en lugar de tratar de consensuar con la oposición, en este caso, sendos proyectos de ley por ejemplo, a tramitar con urgencia, de reforma de los de vivienda y suelo. La frase que causa perplejidad dice así: «La profundidad de los cambios que la nueva legislación estatal de suelo trata de impulsar, su entrada en vigor en los momentos iniciales de la legislatura que no permiten impulsar con suficiente rapidez las nuevas normas legales precisas para incorporarla al ordenamiento aragonés y el tremendo dinamismo del sector inmobiliario que puede impulsar prácticas tendentes a eludir el rigor de la nueva norma estatal amparándose en diferentes aspectos de su régimen transitorio, hacen que nos encontremos ante una situación extraordinaria, derivada de las profundas discordancias entre la nueva norma estatal, que resulta urgente resolver.»

Si los momentos iniciales de una legislatura, en un Parlamento autonómico donde las elecciones no habían deparado ningún cambio en el gobierno de coalición existente desde hacía ocho años, no eran buenos para sacar adelante una iniciativa legislativa con suficiente rapidez, igualmente habría que pensar que serían inoportunos los

momentos finales y, así, podría llegarse hasta el absurdo de reducir a la nada el tiempo hábil para la tramitación de leyes formales.<sup>181</sup>

Cerraremos este apartado con la referencia al empleo de la figura del decreto-ley para otro caso de adaptación a la legislación del Estado, en esta ocasión a la legislación mercantil de aplicación plena y no meramente básica. Nos referimos al DL 1/2011, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2002, de 5 de julio, de cooperativas de Cataluña,<sup>182</sup> por el que se lleva a cabo la adaptación contable en el ámbito cooperativo a los nuevos criterios de delimitación entre fondos propios y ajenos establecidos en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 3360/2010, de 21 de diciembre. La fecha de ésta última y su aplicación a partir del ejercicio 2011 justificaba la necesidad de modificar con la máxima rapidez la configuración, en la legislación de cooperativas catalana,<sup>183</sup> del derecho de reembolso de las aportaciones de los socios en caso de baja con objeto de prever la existencia de aportaciones a capital social no reembolsables y, por tanto, contabilizables como recursos propios. No queda claro, sin embargo, que no hubiera podido valorarse la introducción de esa modificación por el procedimiento legislativo ordinario desde que se dictó el RD 2003/2009, que adaptó a las cooperativas el nuevo Plan General de Contabilidad, o que, a última hora, concurriera una urgencia que sólo pudiera satisfacer el recurso al decreto-ley, pues la simplicidad de la iniciativa la hacía candidata ideal a la tramitación como ley de lectura única. Un ejemplo más de errónea interpretación de la urgencia en términos no comparados con las especialidades del procedimiento legislativo.

#### **4. Otras «urgencias» específicas de cada Comunidad Autónoma: en particular, la invención y hasta el perfeccionamiento por su uso abusivo del decreto-ley singular**

##### **4.1 Emergencias naturales**

El DL 1/2007, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por las inundaciones producidas por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007,<sup>184</sup> siendo el ejemplo paradigmático de lo que podrían ser supuestos típicos de los decretos-autonómicos, constituye por eso mismo una *rara avis* en el panorama comparado. Con independencia de que también para hacer frente a emergencias naturales se con-

181 Por no hablar de que el art. diecisiete del DL en cuestión no superaría el test de la conexión de sentido al introducir un cambio en la legislación urbanística aragonesa que más parecía tratar de favorecer la implantación de algún gran proyecto de ocio, cuya materialización no se ha producido después, pero que en ese momento concitaba grandes expectativas e intereses en la Comunidad Autónoma.

182 Véase Res 7/IX, 9 marzo, por la que se convalida, publicada en el DOGC 16 marzo.

183 Rezaba la exposición de motivos: «Para que las cooperativas catalanas dispongan desde el 1 de enero de 2011 de los instrumentos legales necesarios para competir con respecto al tema de la capitalización con el resto de agentes económicos» (párrafo decimoquinto).

184 Se convalida en la sesión de la Diputación Permanente de 7 junio 2007, publicándose no en el BOA sino en el BOCA núm. 316, 15 junio.

taba ya en la práctica parlamentaria con procedimientos expeditivos para la emanación de leyes formales, seguramente aquéllas son situaciones que suelen responder al presupuesto de hecho habilitante de los decretos-leyes. Insistimos, no obstante, en que tales emergencias estaban ya cubiertas con los instrumentos normativos de que disponen las Comunidades Autónomas.

En el caso del Decreto-Ley aragonés 1/2007, el ejecutivo autonómico estrena en su caso la figura remedando el cauce por el que el estatal había articulado sus propias medidas urgentes para atender la situación en el conjunto de España (Real Decreto Ley 3/2007, de 13 de abril), pero, aún justificando la extraordinariedad,<sup>185</sup> la urgencia se hubiera satisfecho igual con una ley de lectura única, vista la enorme simplicidad que revestían las medidas, en puridad dos exclusivamente (la declaración de las obras de reparación como de emergencia y la concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito), puesto que las restantes simplemente se anunciaba que se establecerían reglamentariamente por los Departamentos correspondientes (arts. 4 y 5). En relación con éstas últimas, falta, por tanto, el requisito de la eficacia inmediata que exige la denominada conexión de sentido con el presupuesto habilitante.

#### *4.2 Medidas organizativas*

En medio de una enorme polémica social y política, fue convalidado el DL 2/2010, de 30 de marzo, de la Generalitat de Cataluña, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales,<sup>186</sup> en contra del Dictamen 7/2010, de 22 de abril, del Consejo de Garantías Estatutarias de aquella Comunidad, que, a requerimiento de dos grupos de diputados que representaban cada uno de ellos una décima parte de los presentes en el Parlamento, no dudó en tildar la norma de antiestatutaria.

En resumidas cuentas, el ejecutivo catalán llevó por la vía de la legislación de urgencia una rebaja de la mayoría necesaria en segunda vuelta (de dos tercios se dejaba en mayoría absoluta) para designar al titular de la Presidencia de la Corporación, que se hallaba vacante tras la renuncia del anterior el 24 de marzo de 2010, lo que de hecho aseguró el nombramiento, apenas un mes después, de la persona que contaba con el respaldo de los tres partidos coaligados entonces al frente del Gobierno autonómico (PSC, ERC e ICV), impidiendo que los votos de CIU o del PP pudieran bloquearlo. Como razones esgrimidas para la utilización de esta figura normativa, el ejecutivo aducía

185 Sólo transcribiré el párrafo tercero de la exposición de motivos de la norma aragonesa justificando la elección: «La crecida ha traído consigo la inundación de infraestructuras públicas y privadas, principalmente de riego, así como cuantiosas pérdidas en las explotaciones agrarias y daños al medio natural y a sus infraestructuras de gestión y uso público, por lo que resulta preciso que la Comunidad Autónoma complete las medidas

adoptadas en el antedicho Real Decreto Ley 3/2007, con un conjunto de nuevas actuaciones que tienen por objeto la reparación de los daños causados por las inundaciones, tratando de restablecer la normalidad en la zona afectada con la máxima urgencia posible.»

186 Convalidado por la Res. 676/VIII, 28 abril 2010, del Parlamento (DOGC 3 mayo).

fundamentalmente dos: asegurar «la plena continuidad en la gobernanza de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, dejándola al margen de las contingencias propias de cada coyuntura» (tercer párrafo de la exposición de motivos), y reducir al mínimo tiempo posible la situación de provisionalidad del ente, derivada de que su presidencia estuviera vacante, para asegurar que pudiera afrontar los retos inmediatos que tenía planteados (párrafo cuarto).<sup>187</sup>

Pues bien, el Consejo de Garantías Estatutarias, en el único dictamen que se le ha pedido sobre los decretos-leyes catalanes aprobados hasta la fecha, fue refutando cada uno de los argumentos que daba el ejecutivo catalán para avalar la urgencia de cambiar el régimen de mayorías exigido en segunda vuelta para la elección de los miembros del Consejo de Gobierno de la Corporación que hubiese que renovar por causa distinta de la expiración del mandato. Así, «En una primera aproximación podemos decir que en este caso la necesidad de adoptar la medida del cambio de mayoría no tiene su origen en una situación fáctica que se haya producido, ni tampoco expresa la manifestación explícita y categórica de una exigencia social imprevista e imprevisible, de la que se deriva de forma inmediata y directa una norma obligatoria a la que el ordenamiento jurídico no puede sustraerse (DCC 268, de 31 de mayo de 2005, F II, y 292, de 8 de abril de 2009, F II). Antes al contrario, la situación de necesidad responde a una acción preventiva más que a una acción quirúrgica de emergencia (STC 68/2007, FJ 10) y se fundamenta en la eventualidad de que el sustituto no pudiera elegirse por la mayoría de dos terceras partes prevista en la Ley reformada (p. 26).»

Rechazando seguidamente que existiera la debida conexión entre la necesidad de introducir un nuevo régimen de mayorías de elección en segunda vuelta y los que se decían retos inmediatos que debía afrontar la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (la definición de la oferta estratégica de canales y contenidos tras el apagón analógico o la aplicación del convenio colectivo aprobado recientemente en la entidad) o entre la eventualidad de que no se pudiera elegir un nuevo presidente por mantener la mayoría anterior de dos tercios y que ese hecho afectara a la plena continuidad en la gobernanza de la corporación. Argüía el Consejo de Garantías Estatutarias que nada de ello dependía de la figura del presidente o presidenta de la Corporación Catalana

187 Por su interés, transcribo este último: «Los retos inmediatos que debe afrontar la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales son de máxima importancia para este ente público. El apagón analógico completo plantea la necesidad de definir la oferta estratégica de canales y contenidos que deben ofrecer los medios públicos; también hay que aplicar el reciente Convenio colectivo que han aprobado los trabajadores, y se está en pleno proceso de negociación del contrato programa que debe regir la Corporación durante los próximos cuatro años. Estos y otros elementos justifican con creces la necesidad de que el Consejo de Gobierno disponga de una presidencia elegida por la mayoría del Parlamento que pueda representar y liderar la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales al margen de con-

troversias coyunturales en el proceso de elección. Los mecanismos internos que se han puesto en marcha ante la situación excepcional que comporta el hecho de que la presidencia esté vacante, configuran una situación de provisionalidad que debe prolongarse el mínimo tiempo posible antes de que se restablezca la normalidad. La eventualidad de que no se pudiera elegir un nuevo presidente o presidenta situaría a la Corporación en una posición de debilidad ante los cambios y los procesos de negociación que debe afrontar, los cuales se producen en un contexto de creciente complejidad del sector audiovisual y de las dificultades propias de la crisis económica en la que nos encontramos.»

de Medios Audiovisuales, a quien realmente se trataba de sustituir por una mayoría rebajada, y que tampoco eran admisibles en términos constitucionales (STC 68/2007, FJ 10) formulaciones tan ambiguas para apoyar la urgencia como el «contexto de creciente complejidad del sector audiovisual» y «las dificultades propias de la crisis económica en la que nos encontramos». De ahí que concluyera que el DL 2/2010 era contrario al art. 64.1 del Estatuto de Autonomía por falta de presupuesto habilitante y que podía haber sido sustituido por una Ley formal, tramitada en lectura única: «en nuestro sistema institucional de asamblea legislativa unicameral, la previsión de procedimientos legislativos específicos, como el de lectura única, facilitan enormemente la celeridad en la tramitación de iniciativas legislativas de origen gubernamental y son una vía muy apropiada para tramitar proyectos de ley de formulación simple. La naturaleza y la simplicidad de la medida que formula el artículo único del Decreto-ley objeto del presente Dictamen es, por lo tanto, especialmente adecuada para este tipo de tramitación (p. 30).»

#### *4.3 El decreto-ley como mecanismo para terciar en controversias judiciales*

Situamos bajo esta rúbrica al DL 1/2010, de 7 de enero, del Consell valenciano, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia,<sup>188</sup> ya derogado por la Ley subsiguiente 2/2010, de 31 de marzo, de idéntico título, tramitada por cierto en sólo dos meses y que se encuentra recurrida de inconstitucionalidad como dijimos y suspendida de vigencia en todo su articulado. Una y otra norma tratan de terciar en la polémica judicial desatada entre el Estado y la Comunidad Autónoma acerca de la compatibilidad entre la declaración del conjunto histórico de aquella ciudad como Bien de Interés Cultural y el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior (PEPRI) del barrio de El Cabanyal, puesto que la Administración estatal, desde una postura de inhibición inicial,<sup>189</sup> ha pasado a sostener que el mencionado instrumento urbanístico, aprobado en 2001, alteraba parte de la estructura urbana y arquitectónica del conjunto en contra de la legislación valenciana de patrimonio cultural. Y decimos que el DL trató de interferir e inmiscuirse en un asunto de legalidad ordinaria que se había judicializado (el mismo ejecutivo autonómico dice que se trata del «Plan que mayor controversia jurídica, política y social ha suscitado en la historia de la Comunitat Valenciana, hasta el punto de haber sido objeto de nueve sentencias del Pleno de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, confirmadas en sede casacional por tres sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo» porque el propio decreto-ley, en su exposición de motivos, cita como presupuesto el último eslabón de la disputa, la aprobación de la Orden del Ministerio de Cultura de 29 de diciembre de 2009, por la que, y transcribo literalmente: «En contra de lo expresamente afirmado por el Tribunal Supremo y de la voluntad patente de Les Corts, ha declarado que el Plan

188 Validado por Res. 3/VII, de la Diputación Permanente de las Cortes Valencianas, aprobada en la reunión del día 14 de enero de 2010 (DOCV 27 enero)

189 Como acreditan los hechos enjuiciados en la STS de 25 mayo 2009 (LA LEY 84859/2009), que condenó al Estado a resolver motivadamente la denuncia por expolio formulada por una asociación contra el PEPRI del Cabanyal-Canyamelar y que había archivado alegando su falta de competencias en materia urbanística.

Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar determina la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal, y ha requerido al Ayuntamiento de Valencia y a la Generalitat para que suspendan cualquier actuación de ejecución del referido Plan.

Con independencia de las medidas que puedan adoptar el Ayuntamiento de Valencia y la administración de la Generalitat para que se respeten las competencias que corresponden a la Generalitat conforme al artículo 49.1.5.<sup>a</sup> del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, se anule la indicada Orden del Ministerio de Cultura, se restablezca la legalidad y se dé pleno cumplimiento a lo ya resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana y el Tribunal Supremo, el Consell estima que es preciso que mediante una norma con rango de Ley específicamente dirigida a tutelar la situación del Cabanyal se ponga definitivamente de relieve que la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, declarado Bien de Interés Cultural por el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Consell, es compatible con la ejecución plena del Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar, aprobado definitivamente por Resolución de 2 de abril de 2001, del conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, y que dicho Plan mejora la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, siendo instrumento eficaz para la mejor consecución de los generales fines proteccionistas del artículo 11 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano y los específicos del Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Consell (párrafos décimo y undécimo).»

A la vista de semejante afirmación, no sorprende tampoco después el carácter eminentemente declarativo del articulado, que podría resumirse en el despropósito de hacer decir a una norma con rango de ley que asume los contenidos de otra de carácter reglamentario,<sup>190</sup> para situar en otra sede jurisdiccional distinta (el TC), con legitimación más reducida, el posible cuestionamiento, como efectivamente así ha sucedido. Podría realizarse un análisis más detallado que excede del embrionario que puede ser objeto de un trabajo como el presente, pero sirva como muestra de los excesos que denunciamos la disposición final única (entrada en vigor) del DL valenciano 1/2010:

«El presente Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

*Los efectos del mismo se retrotraerán, en lo que pudiera ser necesario para su plena eficacia, al 11 de mayo de 1993, fecha de la entrada en vigor del Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Consell, y al 2 de abril de 2001, fecha de la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar» (cursivas mías).*

#### **4.4 Otras situaciones calificadas de urgencia**

Particulares características reviste la internalización del decreto-ley en las Islas Baleares, donde, a su uso sistemático para la articulación de políticas ambientales [como denuncia Trías Prats (2010: p. 635)], hay que unir también el ensayo del decreto-ley

190 Algunas de esas perlas eran: «Se declara expresamente que el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar [...], no perjudica, daña, deteriora o menoscaba de cualquier otro modo la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia» (art. 1.1) o «Se autorizan expresamente las actuaciones e intervenciones sobre la estructura urbana y arquitectónica del conjunto histórico de Valencia que prevé el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal (art. 2).»



singular. Realizando un relato cronológico, comenzaremos con el DL 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears.<sup>191</sup> Se trata de una disposición que adopta una serie de decisiones caracterizadas, como denominador común, por determinar temporalmente la imposibilidad de transformación urbanística de diversos espacios dotados de valores ambientales, ya mediante la suspensión de la vigencia del planeamiento, ya mediante la de los procedimientos de otorgamiento de licencias o de aprobación de instrumentos que amparasen actuaciones de transformación del suelo,<sup>192</sup> hasta tanto se ultimara una «ley de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares».<sup>193</sup> Como elemento para la polémica, señalar que uno de los contenidos principales del DL en cuestión tiene su origen en un acuerdo con el Estado, adoptado en el seno de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación, según el cual, para evitar el recurso de inconstitucionalidad, la Comunidad Autónoma se comprometía a derogar la disposición adicional decimocuarta de la Ley de las Islas Baleares 25/2006.<sup>194</sup> Pues bien, el art. 3 del DL 1/2007 no procedió a la derogación de aquella adicional, que pretendía legalizar establecimientos de temporada en la costa en suelo rústico, sino a la mera suspensión de su eficacia, relegando dicha expulsión del ordenamiento jurídico a la Ley 4/2008, de 14 de mayo, que, curiosamente, la derogó sin más, sin prever regulación alternativa, procediendo a eliminar otros supuestos de excepción que se habían ido introduciendo en aquella Comunidad en el régimen de protección del suelo.<sup>195</sup> Como se ha dicho, junto con la comentada, el DL 1/2007 tomaba otras medidas cautelares que, por su brevedad (eran 4 en total) perfectamente admitían su canalización por el procedimiento legislativo en cualquiera de las modalidades que le aportan una mayor celeridad.

En el caso del segundo ejemplo de decreto-ley balear que queríamos citar, nos encontramos con una norma singular. Es el DL 2/2009, de 8 de mayo, de medidas urgentes para la construcción de un hospital en la isla de Eivissa.<sup>196</sup> Además, se riza el rizo inventando la categoría del decreto-ley de desarrollo de otro anterior pues: «La extraordinaria y urgente necesidad que justifica la adopción del presente Decreto-ley deriva de dotar a la isla de Eivissa de un nuevo equipamiento sanitario para la adecuada atención sanitaria asistencial de la población, además de la aconsejable tramitación rápida de las inversiones de interés autonómico tal como exige el Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Inversión en las Illes Balears» (párrafo sexto del apartado II de la exposición de motivos).

Por lo demás, el contenido es llamativo por sí solo al tratarse de un decreto-ley cuyo artículo único dispensa, para un caso concreto, el cumplimiento de los requisitos establecidos en varias leyes autonómicas, clasificando directamente como suelo urbano unos determinados terrenos del municipio de Ibiza, permitiendo la ejecución de las obras sin más trámite que la aprobación del proyecto por el Servicio de Salud de

191 Da publicidad al acuerdo de convalidación la Res. del Parlamento de las Islas Baleares 12 diciembre 2007 (BOIB 18 diciembre).

192 Véase el análisis que de los contenidos de dicho DL 1/2007 realizan Socías Camacho y Trías Prats (2008: p. 552).

193 Que se aprobó de hecho con ese título como Ley 4/2008, de 14 de mayo.

194 El mencionado Acuerdo fue objeto de publicación, mediante Resolución de 25 septiembre 2007 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, en BOE 4 octubre.

195 El comentario crítico de dicha Ley, en conexión con el primer paso representado por el DL 1/2007, lo realiza a la perfección Trías Prats (2009: pp. 569 y ss).

196 Convalidado mediante Res. 9 junio 2009 (BOIB 27 junio).

las Islas Baleares con informe previo municipal y exceptuándolo también de la necesidad de obtener permiso de instalación. Una vez más, la «situación de brusca desaceleración económica, sobre todo en sectores como el de la construcción» pretendían añadirse como justificación de la «urgente actuación de la Administración con el fin de impulsar la obra pública y así conseguir una rápida salida de la crisis». Pero ni esa ni otras razones (como la de que el previsible aumento de la población haría «imposible asumir la asistencia sanitaria con la actual infraestructura») avalaban la sustitución de una ley formal por un decreto-ley.

El que examinamos a continuación, en este apartado de otros, es el contrapunto al anterior al revestir las notas de decreto-Ley plurisingular, reuniendo en una norma distintos regímenes singulares (la propia exposición de motivos reconocía que se trataba de solucionar «problemas muy concretos»). Es el DL 4/2009, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente,<sup>197</sup> que, como se dijo, fue derogado en el Parlamento balear. No obstante, el DL 1/2010 de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general,<sup>198</sup> recuperó buena parte de sus contenidos seis meses después, tramitándose, además, como Ley 10/2010, de 27 julio, denominada ahora de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. El solo dato de que tres de los cuatro contenidos del DL 4/2009 y tres cuartas partes de su exposición de motivos se reprodujeran seis meses después, a través de la misma figura normativa, desacredita totalmente la concurrencia del presupuesto habilitante en ambos casos: en el primero, porque se demuestra que la regulación podía esperar y, en el segundo, por haber tenido tiempo para la tramitación de una ley formal desde que se demostró se tenía conciencia de la situación. Algo podrá decir sobre ello el Tribunal Constitucional pues, si bien el DL 4/2009 no se recurrió, sí se hallan pendientes de resolución los conflictos en defensa de la autonomía local planteados contra el DL 1/2010 y contra la ley de conversión de éste, 10/2010, de 27 de julio.

En relación con el DL 1/2010, además de las dudas que suscita la elección del instrumento normativo, resulta polémico, desde el punto de vista ambiental, alguno de sus contenidos pues procede a exonerar a determinados ámbitos de suelo urbano o urbanizable de uso residencial del servicio de alcantarillado sin otra justificación que «la agilización del desarrollo urbanístico y edificador», «en un contexto de medidas para el impulso de la economía», llamada a ser «motivo de dinamización de las empresas de un sector especialmente castigado por la crisis».<sup>199</sup> El impugnado ante el Tribunal Constitucional no es, sin embargo, ese precepto, sino otro por el que se procede a la calificación *ex lege* como sistema general de un ámbito de actuación de carácter supramunicipal en la isla de Ibiza. Por lo demás, la Ley 10/2010 incorporó contenidos novedo-

<sup>197</sup> Derogado en sesión del día 17 diciembre 2009, la correspondiente Res. del Parlamento fue publicada en BOIB 24 diciembre.

<sup>198</sup> Que fue convalidado por Res. 27 abril (BOIB 1 mayo).

<sup>199</sup> Véase Trías Prats (2011).

sos, convirtiéndose en un conglomerado de medidas dispersas cuyo pretendido nexo de unión es la respuesta a la crisis económica y el fomento de la inversión.

Finalmente, centraremos la atención en el DL 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Islas Baleares y determinadas disposiciones en materia urbanística,<sup>200</sup> que responde a patrones ya denunciados con anterioridad. Por un lado, se trataba de permitir prorrogar unas concesiones de transporte al amparo de un régimen transitorio de un reglamento comunitario fechado el 23 de octubre de 2007, con lo que los dos años transcurridos demuestran que había habido tiempo más que de sobra para tramitar una ley formal. Por otra parte, introdujo unos cambios en materia urbanística cuya urgencia no justifica más que con la genérica mención a que «resultan necesarios para dar una respuesta rápida, en el marco de la actual coyuntura, coadyuvando a un impulso de la actividad económica en diferentes zonas de nuestra Comunidad Autónoma, sin dejar de lado los criterios de sostenibilidad y de preservación del patrimonio histórico». Con razón se ha destacado por la doctrina que este decreto-ley se convierte en ejemplo paradigmático de la manera en que la situación de crisis económica ha condicionado la acción de los poderes públicos en los últimos años, convirtiéndose en el principal factor que ha orientado su actuación más allá de los objetivos propios de cada uno de los sectores de actividad.<sup>201</sup> Por lo demás, el DL 5/2009 contempla un régimen singular, pues su art. 9 faculta, excepcionalmente, al planeamiento general de la isla de Formentera para llevar a cabo una nueva delimitación de los tres conjuntos históricos declarados Bien de Interés Cultural. La desconexión de sentido entre los dos tipos de regulaciones (la relativa al transporte y la urbanística) y la injustificada urgencia en ambos casos para vehicular los cambios mediante decreto-ley debieran haber llevado a la tramitación de dos proyectos de ley separados.

#### IV. Primeras conclusiones generales

Desde un punto de vista teórico, pocas son las voces que cuestionan la incorporación a los Estatutos de autonomía de la habilitación correspondiente a sus ejecutivos para dictar decretos-leyes con similares restricciones a las verdaderamente queridas por el constituyente para el Gobierno de la Nación en el art. 86 CE. Pese a las dudas, precisamente de constitucionalidad, planteadas por algunos autores [Baño León y Boix Palop (2005: p. 266 y ss) o Sanz Pérez (2007: p. 7)],<sup>202</sup> son más los que creen que el Estatuto,

200 Convalidado por acuerdo del Pleno de 17 diciembre, hecho público en BOIB 24 diciembre.

201 Véase Trías Prats (2010: p. 638).

202 En palabras de este último, «los Estatutos no son normas suficientes que puedan crear los Decretos-leyes autonómicos. Si el Decreto-ley es una

excepción a la potestad legislativa de las Cortes Generales, la creación de esta limitación a los Parlamentos autonómicos debería ser efectuada por la Norma Constitucional, única norma que puede crear y prever el órgano parlamentario autonómico y sus limitaciones funcionales.»

en tanto norma encargada de la distribución de poderes en la Comunidad, es cauce apropiado para la regulación de la figura (de hecho, no se ha recurrido por este motivo ninguna de las reformas estatutarias) y que lo que resulta discutible es la oportunidad y la conveniencia de hacerlo. Contra el parecer de que, después de casi treinta años de desarrollo autonómico, las amplias competencias de nuestras Comunidades exigirían disponer de iguales herramientas de respuesta normativa que el Estado,<sup>203</sup> podemos convenir en que, sin embargo, la extensión del decreto-ley al sistema de fuentes del ordenamiento autonómico era innecesaria y resulta peligrosa «como demuestra a la perfección el uso y abuso que del decreto-ley se ha hecho en el ámbito estatal».<sup>204</sup>

Si, en el caso del Estado, «no hay razones para justificar que, de instrumento de urgencia, se transforme en un instituto dinámico y expansivo más allá de las previsiones constitucionales, ni para propiciar que la labor parlamentaria quede por ese cauce reducida a la mera revisión de la ley»,<sup>205</sup> todavía menos en el caso de las Comunidades Autónomas, donde no existe prácticamente ninguna situación extraordinaria a la que no pueda hacerse frente, en realidad, por medio de una ley de lectura única o tramitada por el procedimiento de urgencia. Para un recto uso del decreto-ley, no es suficiente cualquier necesidad sino aquella a la que no pueda atenderse ni siquiera con las modalidades más expeditivas del procedimiento legislativo, teniendo en cuenta los matices que esta afirmación tiene en el ámbito de los Parlamentos autonómicos donde la experiencia demuestra la posibilidad práctica de aprobar leyes en plazos extraordinariamente rápidos, en parte debidos a la existencia de una sola Cámara. El Instituto de Estudios Autonómicos, en uno de sus informes con motivo de la reforma del Estatuto de Cataluña, lo resumía a la perfección. Si «durante los 25 años de vigencia del Estatuto no parece que se haya echado en falta esta figura», «el hecho de que no se contemple en nuestro ordenamiento no debe considerarse forzosamente como una carencia, sino posiblemente todo lo contrario».<sup>206</sup>

De hecho, tras la importación de la técnica, ya tenemos las primeras señales de alarma de que, como en otros casos, nuestras Comunidades no se han separado un

203 Véase Balaguer Callejón (2007: p. 447), que señala que el decreto-ley no era, sin embargo, preciso en la primera andadura de las Comunidades Autónomas, dadas sus limitaciones competenciales y su incipiente desarrollo, o Tur Ausina (1999a: p. 297), que asimismo cifra en ese lógico aumento del autogobierno y en esa mayor capacidad de reacción que habría que reconocer a los Consejos de Gobierno autonómicos el haberles dotado de esta herramienta normativa, para la que reivindica una «desdramatización». La autora afirma literalmente que «las potestades legislativas de los Gobiernos en el marco del ámbito autonómico, se convierten en uno de los instrumentos de dirección política en su propio territorio, que satisface la búsqueda de un mayor margen de maniobra, y que se encuentra especialmente diseñado para solventar con eficacia y prontitud las necesidades derivadas de la creciente asunción competencial». A nuestro juicio, sin embargo, no

resulta tan lógico explicar que esta figura habría devenido necesaria por la «mayoría de edad» de nuestras Comunidades cuando disponen de otros procedimientos ágiles para afrontar las urgencias como han venido haciéndolo durante más de veinte años.

204 De nuevo, Baño León y Boix Palop (2005: p. 266).

205 La cita es de Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: p. 154), pero las críticas son casi unánimes en la doctrina. Tan despiadadas como veraces son, por ejemplo, las afirmaciones de Coello de Portugal (1993: pp. 1 y 2), para quien «el uso del Real Decreto-Ley es algo en sí mismo anómalo», «la extraordinaria y urgente necesidad es una falacia más de la Constitución» o «la práctica enseña que los Gobiernos han venido sirviéndose del Decreto-ley para salir airoosamente de sus apuros políticos».

206 Tomo la cita del informe de Pitarch Segura (2008: p. 36).

ápice de la práctica del Estado y de que han acabado siguiendo el camino que, aunque equivocado, iniciara éste en su momento. Han interiorizado desde el primer momento que las «leyes del ejecutivo» que los Estatutos de Autonomía prevén para necesidades extraordinarias y urgentes no son sino una vía más de producción de normas, que les permiten articular medidas y aun políticas de la máxima incidencia en sus territorios, al margen del engorroso procedimiento legislativo ordinario en sus Asambleas, cuyo papel reducen al de comparsa. Destaca el predominio material de los decretos-leyes derivados de la crisis económica y el bajísimo índice de decretos-leyes que se tramitan como proyectos de ley. Se ha asumido pronto, con demasiada naturalidad, que cualquier urgencia que deba ser afrontada con fuerza de ley permite acudir a aquel instrumento, como han venido haciendo los Gobiernos de la Nación de turno. Hasta tal punto que, a los cinco años de la incorporación de esta figura al sistema autonómico de fuentes, podemos llegar a conclusiones tan preocupantes como las que ha venido extrayendo la inmensa mayoría de la doctrina de la utilización descontrolada (en todos los sentidos de la palabra) del art. 86 CE.

Nos hemos acostumbrado a que, en la exposición de motivos del decreto-ley en cuestión, el ejecutivo correspondiente afirme con fórmulas más o menos estandarizadas que concurre la urgencia, y a que dé por hecho el carácter extraordinario de la situación. En consecuencia, se deja en manos de los Gobiernos la capacidad, no sólo inicial sino también última, de decidir cuáles son los supuestos en que el legislador verá reducido su papel al de mero espectador que convalida lo hecho y, con ello, anulada la posibilidad de incorporar, a través de un debate público, las aportaciones de los representantes del conjunto de la sociedad. Así, no sólo asistimos al «socavamiento de la institución parlamentaria»,<sup>207</sup> o vemos cómo «se “puentea” la función que constitucionalmente corresponde a las Cámaras legislativas», sino que se dificulta de forma insuperable el ejercicio de acciones por los particulares para proteger sus derechos.<sup>208</sup> Y es que, incluso en supuestos tan claros como algunos de los examinados *supra* en los que se aprecia palmariamente que el decreto-ley no era el instrumento normativo adecuado para la adopción de las medidas, ninguno de los legitimados ha tomado la iniciativa de presentar un recurso de inconstitucionalidad, ni, de haberlo hecho, habría esperanza de conseguir un pronunciamiento en contra, salvo que se consiga convencer al TC de que las diferencias existentes con el Estado exigen una estricta aplicación de la forma de entender la urgencia de la necesidad, aun dando por hecho que ésta sea

207 Así lo calificó en su día Lasagabaster Herrarte (2003: p. 40)

208 Como sentenciaba Coello de Portugal (1993: pp. 1 y 2). El mismo autor abunda en la idea después al señalar que «las Cortes Generales dejan de ser órganos verdaderamente parlamentarios, donde hay una discusión real sobre la decisión, y pasan a ser órganos destinados a albergar dos clases de representantes: los que van a aplaudir unas medidas que ya rigen, y los que van a protestar por unas medidas que se les han impuesto a ellos

y a sus votantes» (p. 4). Añade que «no se piense que “lo mismo pasa con el resto de la legislación”. Porque –de nuevo– ni el Decreto-ley es propiamente una forma de legislar, ni de hecho pasa lo mismo. En el procedimiento legislativo ordinario no se imponen hechos consumados a ningún Parlamento [...]. Es mucho más fácil pactar en el Parlamento cuando a la Cámara se le han impuesto unos «hechos consumados» que cuando se discute sobre la hipotética posibilidad de “hechos por consumir”.»

extraordinaria. Las Asambleas autonómicas están mejor pertrechadas si cabe para atender las urgencias que las Cortes Generales y, por tanto, de nuevo habrá que retomar el discurso de que nos encontramos ante una «lucha por el Parlamento» [Astarloa Huarte-Mendicoa (1996-1999: p. 175)].

También en las Comunidades Autónomas, el decreto-ley amenaza con ser «el cauce a través del que el Gobierno procure una irregular “flexibilización” del sistema de fuentes y una ruptura del marco legal dentro del que deben moverse sus disposiciones». <sup>209</sup> En palabras de Pitarch Segura (2008: p. 45), del ámbito de la función legislativa, el decreto-ley va a acabar por incardinarse en la de confianza entre un ejecutivo y su mayoría parlamentaria cuando, para ello, ya hay otros procedimientos más eficientes y adecuados. Por si fuera poco, en coyunturas económicas como la presente, la experiencia práctica de los decretos-leyes autonómicos demuestra que estas disposiciones son especialmente aptas para la adopción de medidas conflictivas, por una vía que evita el previo debate parlamentario, característica ésta que acaba siendo el verdadero motivo de su previsión y empleo. <sup>210</sup>

La separación que, entre el modelo querido por el constituyente y la práctica gubernamental bendecida por el Tribunal Constitucional, ha acabado por asentarse en relación con los decretos-leyes del Estado estamos a tiempo de corregirla por lo que a los de las Comunidades Autónomas se refiere. Para empezar, porque puede evitarse que las que no la han incorporado aún no caigan en el error de pensar que disponer de esta herramienta normativa, que llega lastrada por años de abuso estatal consentido y vicios en su aplicación, mejora y profundiza su autogobierno. En los territorios que ya disponen de ella, deberían ser los propios ejecutivos los que relegaran el uso de la figura a los pocos supuestos en que verdaderamente pudiera estimarse concurrente el supuesto de hecho, en los términos en que inicialmente fue concebido, y motivándolo así debidamente. <sup>211</sup> El presupuesto habilitante requerido por los Estatutos demanda una utilización todavía más cuidadosa de la exigida por la Carta Magna al Gobierno de la Nación.

Desde luego, poco cabe esperar del control político que representa la sujeción al trámite de la, aunque en puridad mal llamada, nunca mejor definida como convalidación parlamentaria, dado que es notorio que, entonces, actúa el continuo Gobierno-mayoría y se valida siempre el amplio margen de apreciación conferido al primero. Podría enmendarla, sin embargo, el Alto Tribunal en los recursos que tiene pendientes, utilizando criterios de jurisprudencia empírica como los que, en su día, sugiriera Marc Carrillo (1987: p. 69). A la esfera autonómica, resulta trasladable el anhelo insatisfecho a nivel estatal de que, aunque admitamos un *fumus boni iuris* en favor de los ejecutivos, el Tribunal Constitucional contraste activamente las situaciones de urgencia. <sup>212</sup> De lo contrario, estaremos en condiciones de traspasar el límite que consiste en impedir «que estos decretos-leyes se instalen en nuestro ordenamiento como un sistema alter-

209 Vaticinio que, para el Estado, realizó muy pronto Jiménez Campo (1982: 40).

210 Vuélvase sobre Baño León y Boix Palop (2005: p. 268).

211 Una utilización más metódica, en la que el decreto-ley quedara desterrado ante los problemas que son estructurales y no coyunturales, reclamaba Barreiro González (2003: p. 58).

212 Reconociendo esa apariencia de buen derecho, reclama ese papel para el Alto Tribunal Soriano García (1983: p. 467).

nativo de legislar, que pasaría así a ser un sistema también ordinario de legislación» [Soriano García (1983: p. 467)].

En definitiva, es *urgente* que los ejecutivos autonómicos se replanteen que esta figura no es un instrumento normativo del que puedan hacer uso simplemente por comodidad. Sería *extraordinario* contar para ello esta vez, dadas las peculiaridades institucionales de las Comunidades Autónomas, con el aval del Tribunal Constitucional.

## Bibliografía

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio (1985): «Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, pp. 97-169.
- (1996-1999): «Artículo 86. Decretos-Leyes», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, Tomo VII, pp. 145-250.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa (2007): «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en Francisco BALAGUER CALLEJÓN (Coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, volumen I, Tecnos, Madrid, 4.ª ed., pp. 439-453.
- BAÑO LEÓN, José María y BOIX PALOP, Andrés (2005): «El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monográfico VIII de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 243-278.
- BARREIRO GONZÁLEZ, Germán José María (2003): «Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-Leyes», en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, pp. 45-60.
- BOQUERA OLIVER, José María (2007): «Las fuentes del Derecho valenciano», en José María BAÑO LEÓN (Dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pp. 73-90.
- CARMONA CONTRERAS, Ana María (2006): «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía: consideraciones críticas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 76, pp. 15-37.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc (1987): «El Decreto-ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, pp. 47-80.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta (1983): «Los decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma vasca», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5, pp. 293-312.
- COELLO DE PORTUGAL Y MARTÍNEZ DEL PERAL, Iñigo (1993): «El recurso a los decretos-leyes en el marco de la Constitución», en *Diario La Ley*, pp. 1018 y ss (impreso, pp. 1-15).
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1985): «Tres sentencias sobre el Decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 111/1983)», en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, pp. 145-162.
- FALCÓN Y TELLA, Ramón (1984): «El decreto-ley en materia tributaria», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, pp. 183-213.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2011): *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 15.ª edición.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto (1995): «En torno al Decreto-Ley», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 69, pp. 107-120.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín y MONTERO GIBERT, José Ramón (1984): *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid.
- GAY MARTÍ, José Luis (2008): «Los Decretos-Leyes en el Estatuto», en Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón (Coord.), *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 83-102.

- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1982): «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley», en *Revista de Derecho Político*, núm. 15, pp. 35-55.
- (1995): «Decreto-Ley», en Alfredo MONTROYA MELGAR (Dir.), *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, v, II, pp. 1940-1945.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (1982): «Consideraciones en torno a la figura de los decretos leyes y decretos legislativos en el ámbito autonómico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 2, pp. 97-125.
- (2003): «Los decretos-leyes: Algunas cuestiones de teoría y práctica sobre una forma de legislar», en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 18, pp. 23-43.
- LAVILLA ALSINA, Landelino (1989): «Sobre los Decretos-leyes», en Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT (Coord.), *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, pp. 609-640.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio (1989): «El Decreto ley en la Constitución y en la jurisprudencia», en Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT (Coord.), *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, pp. 819-870.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2006): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, vol. II, Iustel, Madrid.
- (2007): *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Iustel, Madrid.
- NARANJO DE LA CRUZ, Rafael (2003): «Los Decretos Leyes en el sistema de fuentes. Notas desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 6, pp. 223-231.
- NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (2003): «El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad», en *Revista de Administración Pública*, núm. 162, pp. 337-358.
- OTTO PARDO, Ignacio DE (2008): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona.
- PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos (2002): «La abusiva utilización del Decreto-Ley como política de empleo», en *Revista de Derecho Social*, núm. 19, pp. 77-90.
- PÉREZ ROYO, Fernando (1985): «Principio de legalidad, deber de contribuir y decretos-leyes en materia tributaria», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, pp. 41-70.
- PITARCH SEGURA, Ismael Elías (2008): «El decret llei, nova font del dret a la Generalitat: regulació estatutària i tramitació parlamentària, contrapunts sincopats per a una obertura parlamentària», en *Autonomia i Dret*, IV Jornada Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya-Consell de l'Advocacia catalana-Col·legi de Notaris de Catalunya, Barcelona, pp. 21-47.
- PULIDO QUECEDO, Manuel (2003): «Nuevos límites al Decreto-Ley ajenos al art. 86 CE: el contenido de la disposición adicional tercera de la CE», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, edición electrónica.
- (2005): «La apreciación de la urgencia y la necesidad en los Decretos leyes», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 20, edición electrónica.
- (2006): «Decreto-Ley», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 704/2006, edición electrónica.
- (2007): «Decreto-Ley, sin urgencia», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 730/2007, edición electrónica.
- RAMALLO MASSANET, Juan (2003): «El decreto-ley en materia tributaria», en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, número monográfico sobre Fuentes del Derecho en homenaje al profesor Javier Salas Hernández, pp. 421-448.
- REBOLLO PUIG, Manuel (2008): «El Derecho propio de Andalucía y sus fuentes», en Santiago MUÑOZ MACHADO y Manuel REBOLLO PUIG [Dir.], *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pp. 119-262.
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1966): «Los Decretos-Leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia», en *Revista de Administración Pública* núm. 51, pp. 41-96.
- (1991): «Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional», en Sebastián Martín-Retortillo Baquer (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, Tomo I, pp. 267-326.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (1988a): *El régimen constitucional de los Decretos-Leyes*, Tecnos, Madrid.
- (1988b): «Algunos problemas interpretativos del artículo 86 de la Constitución española», en *Revista de Derecho Político*, núm. 26, pp. 27-48.
- SANZ PÉREZ, Ángel Luis (2005): «El decreto-ley en materia internacional o La importancia del procedimiento parlamentario: comentario a la STC 155/2005 (RTC 2005, 155)», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 20, edición electrónica.



- (2007): «De cómo puede apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-Leyes», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 10, edición electrónica.
- SEGURA GINARD, Lluís (2008): «Article 49. Decrets llei», en Avelino BLASCO ESTEVE (Dir.), *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pp. 714-725.
- SEVILLA MERINO, Teresa (2008): «El Decreto-Ley en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20, pp. 375-393.
- SOCÍAS CAMACHO, Joana M. y TRIAS PRATS, Bartomeu (2008): «Política ambiental de las Islas Baleares», en F. LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 543-569.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio (1983): «Los Decretos-Leyes en la jurisprudencia constitucional española», en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, pp. 453-470.
- TRIAS PRATS, Bartomeu (2009): «Islas Baleares: renovados impulsos ambientales con el telón de fondo de los problemas en materia de agua, residuos y caza», en F. LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 565-598.
- (2010): «Islas Baleares: el medio ambiente en tiempos de crisis», en F. LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 629-653.
- (2011): «Islas Baleares: la reorganización de la Administración ambiental», en F. LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), actualmente en prensa.
- TUR AUSINA, Rosario (1999a): «A propósito de los decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7, pp. 289-304.
- (1999b): «La participación de la oposición en el control de los Decretos-leyes», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, pp. 91-117.
- (2004): *El control parlamentario de los Decretos-Leyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- VEGA GARCÍA, Agustín S. DE (1991): *¿En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?*, Tecnos, Madrid.