

Rosario Tur Ausina
UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ

A PROPÓSITO DE LOS DECRETOS-LEYES AUTONÓMICOS: PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES

SUMARIO

- I LAS POSIBILIDADES DEL DECRETO-LEY AUTONÓMICO.
- II EL MEDIO DE INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO.
- III LA OPORTUNIDAD DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA AUTONÓMICA.
- IV LA PROBABLE SUSTITUCIÓN POR FIGURAS AFINES. 1. El procedimiento legislativo de urgencia. 2. Los reglamentos de necesidad. 3. La idoneidad del especial procedimiento urgente del Reglamento del Parlamento Vasco.
- V APUNTES SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES EN SEDE PARLAMENTARIA AUTONÓMICA.
- VI CONCLUSIONES.

Sin discusión, y con un reconocimiento jurídico-constitucional plenamente aceptado, se inscribe la práctica de los Decretos-leyes en el campo normativo estatal, aunque con los problemas obvios derivados de su caracterización como figura de uso excepcional a la que acompaña un trámite parlamentario no exento de cuestiones problemáticas.

Desde los ordenamientos autonómicos surgidos de nuestro complejo sistema territorial, que reproduce a grandes rasgos el sistema de fuentes estatal, aparece por ello prontamente la cuestión de la existencia de este tipo de normas. Si bien es cierto que los ordenamientos autonómicos no han asumido la legislación de urgencia de sus Ejecutivos, no lo es menos que en sede doctrinal se han realizado numerosas referencias sobre la viabilidad de los Decretos-leyes por parte de los Gobiernos de cada Comunidad. En principio, aunque el reconocimiento del art. 86 de la Constitución Española se encuentra dirigido al Gobierno de la Nación, sin embargo se alegan por la doctrina toda una serie de argumentos destinados a posibilitar la utilización de estas figuras por los Ejecutivos Autonómicos. Interés que se incrementa en el momento actual si

tomamos en consideración los procesos de reforma de distintos Estatutos que están teniendo lugar en los últimos tiempos, así como los recientemente acaecidos¹.

La viabilidad de los Decretos-leyes autonómicos como punto central, pasa por la necesaria referencia a las previsiones constitucionales y estatutarias, las probabilidades de existencia que ofrece la norma fundamental, acompañado del cauce de incorporación idóneo de esta atípica fuente del derecho, para acabar centrando el tema en la oportunidad de su existencia, las razones que al respecto podrían esgrimirse para su eventual incorporación a los sistemas normativos autonómicos. Para ello, parece necesario tomar en consideración el hecho de encontrar de algún modo sustitutivos, normas o procedimientos, que ofrezcan en el ámbito autonómico la misma rapidez y celeridad que los Decretos-leyes.

I LAS POSIBILIDADES DEL DECRETO-LEY AUTONÓMICO

Si bien es cierto que la Constitución no realiza una previsión expresa de la capacidad legislativa en casos de urgencia a los Gobiernos autonómicos, también lo es que no se rechaza tal posibilidad². Implícitamente así se deduce de las referencias de los arts. 153.a) y 161.1.a) de la Constitución, así como del 27.2.e) de la Ley Orgánica del Tribu-

- 1 Sirvan como ejemplo las reformas planteadas en las Comunidades Autónomas balear o valenciana. Así como aquellas concluidas recientemente, como son las del Estatuto de Castilla-La Mancha (LO3/97, de 3 de marzo), Estatuto de Autonomía para la región de Murcia (LO 1/98, de 15 de junio), o la más próxima del Estatuto de la Comunidad de Madrid (LO 5/98, de 7 de julio).
- 2 A favor de los DL de los Gobiernos Autonómicos, AJA, E., TORNOS, J., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid 1985 p. 107; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Derecho Autonómico Valenciano*, tomo II, Generalitat Valenciana, Valencia 1988, pp.105-106; MORILLO VELARDE, J. I., "El Decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional", en *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*, Civitas, Madrid 1989 pp. 869-870; SALAS, J., "Los Decretos-leyes en la teoría y la práctica constitucional", en García de Enterría, E., *Estudios sobre la Constitución Española*, I, Civitas, Madrid 1991, Tomo I, pp. 319 ss; GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, Eunsa, Pamplona 1993, pp. 1150-1151; GARRIDO MAYOL, V., "La reforma del Estatuto Valenciano", en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* nº 19, 1997, pp. 343-344; CARMONA CONTRERAS, A.M., *La configuración constitucional del Decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1997, pp. 83-84; OLIVER ARAUJO, J., "¿Decretos-leyes autonómicos?", en *El día del Mundo*, viernes 8 de mayo de 1998, p. 6, entre otros. En contra, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid 1982, pp. 438-439; BALAGUER CALLEJÓN, F., *Las fuentes del derecho*, tomo II, Tecnos, Madrid 1991, pp. 168 ss; PINIELLA SORLI, J. S., *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad. encrucijada de competencias*, Bosch, Barcelona 1994, p. 127, para quien el sistema competencial de las Comunidades no es lo suficientemente amplio como para requerir la actuación de los Ejecutivos en base a razones de urgencia. Ciertamente, se aprecia en sede doctrinal un cambio de perspectiva desde las primeras reticencias a la legislación de urgencia autonómica, hasta una reciente práctica desaparición de las objeciones quizá influida por una especie de paralelismo entre el incremento de las competencias para los entes territoriales y la capacidad de reacción de las instituciones autonómicas.

nal Constitucional al residenciar en este mismo órgano el control de constitucionalidad de las leyes, actos y disposiciones normativas autonómicas con fuerza de ley, entre los que, *a priori*, no habría inconveniente para incluir a los Decretos-leyes, según la admitida caracterización de esta fuente como norma con fuerza, rango y valor de ley³.

Desde otro punto de vista, ni el artículo 86 de la Constitución establece la exclusividad de la competencia legislativa de urgencia del Gobierno estatal, ni tampoco del sistema institucional previsto en el art. 152.1 CE para las Comunidades Autónomas se infiere una atribución única de potestad legislativa a sus Asambleas. De otro lado no parece en absoluto un obstáculo el ejercicio de funciones “ejecutivas y administrativas”, reconocidas por el mismo artículo a los Ejecutivos autonómicos, con su posible capacidad normativa —valga para ello el ejemplo estatal—⁴.

Dentro del ámbito permitido por los distintos Estatutos de Autonomía, algunas de estas normas aluden igualmente a las “funciones ejecutivas y administrativas” de sus respectivos Gobiernos⁵, en cuyo caso hemos de reiterar el argumento recién expuesto. A ello se añade que esos mismos Estatutos recojan en su articulado claras alusiones a conceptos tales como “acción de Gobierno” y “dirección política”⁶, que denotan la expansión de las funciones que corresponden a los Ejecutivos Autonómicos, no meramente circunscritas a la función ejecutiva y a la potestad reglamentaria. En particular, aunque el Estatuto Valenciano no recoge expresamente la función de dirección política del Presidente y del Consell —y así algunos de los Estatutos vistos⁷—, sí alude a la dirección de la acción del Gobierno Valenciano, y a la coordinación política de la Comunidad (art. 16 EACV), funciones que forman parte de la amplia determinación de

3 Siguiendo en este punto a RUBIO LLORENTE en un conocido trabajo sobre la triple caracterización de las leyes, el rango y el valor de ley se concretarían en una característica procesal de determinadas disposiciones, cual es la de poder ser objeto de determinados procesos ante el Tribunal Constitucional, como demuestran los preceptos citados. Sobre la fuerza de ley, es evidente y comúnmente admitida la capacidad de este tipo de normas para derogar o modificar disposiciones preexistentes, y no ser derogada sino por otra que ostenta su misma fuerza. (vid. RUBIO LLORENTE, F., “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)”, en *RAP*, nº 100, vol. I, pp. 319 ss.).

4 Así expresa estos últimos términos en sede doctrinal, SALAS, J., *art. cit.*, pp. 319-320.

5 Fórmula utilizada por el Estatuto Catalán (art. 37.1), Asturiano (art. 33.1) o Vasco (art. 29).

6 Tomando como referente claro las potestades atribuidas al Ejecutivo estatal, los Estatutos aluden a las funciones de sus Ejecutivos en los siguientes términos: Estatuto de Cataluña (LO 4/79 de 18 de diciembre): “art. 36.2. El Presidente de la Generalidad dirige y coordina la acción del Consejo Ejecutivo o Gobierno”; Estatuto de Asturias (LO 7/81, de 30 de diciembre): “art. 33.1. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional (...)”; Estatuto de Castilla-La Mancha (LO 9/1982, de 10 de agosto): “art. 13.1. El Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo colegiado de la región, dirige la acción política y administrativa regional, (...)”; y Estatuto de la Comunidad de Madrid (LO 3/83, de 25 de febrero, y reforma por LO 5/1998, de 7 de julio): “art.17.1. El Presidente de la Comunidad de Madrid ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma, preside y dirige la actividad del Gobierno (...)”; “art. 22.1. El Gobierno de la Comunidad de Madrid es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, (...)”.

7 Vid. la nota anterior.

las orientaciones políticas de la Comunidad, comúnmente encomendadas en su esencia al Consell y al Presidente de la Generalitat⁸.

De alguna forma, los Gobiernos territoriales, desde sus características propias, participan de la misma naturaleza que el Ejecutivo estatal al adoptar un sistema de gobierno parlamentario racionalizado⁹, y por ello recogen las expresiones citadas alusivas a la amplia y heterogénea función de dirección política de su territorio, una de cuyas claras manifestaciones en el ámbito del Estado es precisamente la potestad normativa del Gobierno —tanto en su vertiente de legislación de urgencia como de legislación delegada, sin perjuicio de la circunstancia de que la mayor parte de las leyes parlamentarias provengan de proyectos de ley, fenómeno que se reproduce en las Comunidades Autónomas—.

De lo expuesto se deduce que el marco normativo impuesto por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, no impide ni prohíbe la existencia de estas figuras normativas. Sobre la base del articulado de las citadas normas y de la naturaleza que se desprende de las funciones de los Ejecutivos Autonómicos, puede afirmarse, por tanto, que tiene cabida la legislación de urgencia, por lo que el tema se traslada a las razones de oportunidad política y de eficacia normativa que pudieran impulsar la adopción de esta fuente del derecho, conocida en nuestro sistema estatal pero inédita en los ordenamientos autonómicos.

II EL MEDIO DE INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO

Frente a las previsiones constitucionales “abiertas” de algún modo a la realidad de esta figura en sede autonómica, lo cierto es que ninguno de los Estatutos de Autonomía,

8 La indudable atribución tácita de esta función —residenciable desde un amplio punto de vista también en las Cortes Valencianas— es puesta de manifiesto por MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Derecho Autonómico Valenciano*, tomo I, Generalitat Valenciana, Valencia 1985, pp. 231 ss. y CHOFRE SIRVENT, J. F., “El Consell o Gobierno Valenciano”, en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*, tomo II, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, Valencia 1996, pp. 145 ss.

9 Sobre la naturaleza de las relaciones Gobiernos Autonómicos-Parlamentos territoriales, vid. en esta misma revista el análisis realizado por ESCUÍN PALOP, C., “Reflexiones en torno a las relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 3, Valencia 1997, pp. 95 ss. Del mismo modo EMBID IRUJO, A., en su monografía dedicada a los Parlamentos territoriales, “estamos ante diecisiete sistemas de gobierno parlamentario, con algunas peculiaridades y características pero con un fondo inequívoco común” (vid. *Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid 1987, p. 46).

como afirmábamos anteriormente, ha optado por asumir la legislación de urgencia. Intentos frustrados, aunque claramente reveladores de las intenciones pretendidas, fueron los llevados a cabo en los proyectos de Estatuto de Cataluña y Asturias y que finalmente no prosperaron por su rechazo en el Congreso de los Diputados. La previsión de los Decretos-leyes aparece en los proyectos, pero desaparece en el Informe de la Ponencia, sin que haya quedado constancia en los Diarios de Sesiones, de las discusiones de la ponencia y del acuerdo de la Comisión Constitucional y, por tanto, de los motivos que condujeron a la supresión de los Decretos-leyes autonómicos. Sí que se refleja, sin embargo, la discusión en la Comisión Constitucional, de la que se destaca el reconocimiento de la existencia de supuestos de necesidad extraordinaria y urgente en el ámbito autonómico, pero sin aportar las técnicas que puedan satisfacer dicho presupuesto¹⁰.

A partir de lo expuesto, antes de las razones de oportunidad que pudieran argumentarse para su existencia, es sin embargo, paso previo y necesario, el sistema o vía que pudiera seguirse para su inserción en el ordenamiento jurídico autonómico.

La cuestión en este punto se centra en dilucidar si la potestad legislativa de los Gobiernos autonómicos necesita de una expresa habilitación en las normas estatutarias, o si por el contrario podría considerarse suficiente una simple actividad legislativa de los Parlamentos regionales autorizando a los Ejecutivos a utilizar esta figura normativa.

Más grave, y creemos que absolutamente criticable, es considerar que el propio presupuesto habilitante en que consiste la extraordinaria y urgente necesidad, es causa justificadora y suficiente para la adopción de un Decreto-ley autonómico, aunque se pretenda esgrimir para su defensa el argumento de fondo de la eficacia y rapidez de una pronta decisión¹¹. En ningún caso una materia central como el sistema de fuentes del derecho, y en consecuencia el mismo ordenamiento jurídico, puede ser alterado por simple vía de hecho; lo contrario devendría en una clara infracción de uno de los

10 Vid. al respecto los Proyectos de Estatuto de Cataluña, B.O.C.G. Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie H, nº 9-I de 12 de junio de 1979, y de Asturias, B.O.C.G. Congreso de los Diputados. I Legislatura, Serie H, nº 31-I de 26 de mayo de 1980. Sobre este tema, cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., "Consideraciones en torno a la figura de los decretos-leyes y decretos legislativos en el ámbito autonómico", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 2, 1982, pp. 101 ss.

11 Es el caso de LASAGABASTER HERRARTE, I, *Ibidem*, pp. 98 ss., que tomando como punto de referencia la cuestión suscitada en el ordenamiento italiano, realiza un análisis del Estado de necesidad, como justificación práctica de los Decretos-leyes, recurriendo a continuación a consideraciones de tipo jurídico sustentadoras de esta primera razón, como son la aplicación analógica de los Decretos-leyes estatales unida a la sustitución del legislador por el poder ejecutivo cuando concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. (vid. el resumen de las posturas doctrinales sobre esta cuestión en COBREROS MENDAZONA, E., "Los Decretos-leyes en el ordenamiento de la comunidad autónoma vasca", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 7, 1983, pp. 293 ss.).

principios clave en la unidad y coherencia de todo el sistema normativo español: el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). La distribución de potestades normativas a través de meras situaciones fácticas se traduce en una clara infracción de los Estatutos, y por tanto en una patente colisión con el bloque de constitucionalidad.

De mayor discusión es, en principio, el caso de una ley parlamentaria habilitadora —supuesto que se produjo efectivamente en la práctica con ocasión de las graves inundaciones acaecidas en el País Vasco en el año 1983—. El Parlamento vasco, utilizando la potestad conferida por el art. 119.3 de su Reglamento, facultó al Gobierno, mediante Ley 17/83, para dictar Decretos-leyes que hicieran frente a la catástrofe¹². El citado art. 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco constituye, ciertamente y en principio, un claro acierto del legislador autonómico por cuanto de su contenido se desprende la existencia de un procedimiento legislativo especialmente rápido, previsto para situaciones que entran dentro del propio presupuesto habilitante de la legislación de urgencia. Según este artículo, “Cuando circunstancias de *carácter extraordinario y razones de urgente necesidad*¹³ lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de Proyectos de Ley que no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las Instituciones Forales, Régimen Electoral, ni a derechos, deberes o libertades de los ciudadanos”. La similitud con el art. 86 CE es, pues, evidente. Sin embargo, sorprende que el Parlamento Vasco hiciera uso de esta facultad, no para disponer directamente las medidas reparadoras de la catástrofe acaecida —uso perfectamente lógico del precepto—, sino para “habilitar” al Ejecutivo autonómico a dictar los Decretos-leyes necesarios, como así efectivamente ocurrió, máxime teniendo en cuenta que su tramitación tuvo una duración parlamentaria de dos días. Su uso sin embargo no fue el idóneo, puesto que se efectuó una delegación de facultades no prevista ni en el mismo reglamento parlamentario ni en el Estatuto¹⁴. Por ello, aunque desde la perspectiva político-social no hubo rechazo alguno de esta técnica, no encontramos impedimento para denunciar su inconstitucionalidad formal manifiesta.

12 Decretos-leyes 1 a 5/1983, de 12 de septiembre, dictados al amparo de la citada Ley 17/1983, de 8 de septiembre y ratificados mediante el “artificio” de cinco posteriores “leyes convalidatorias”, en una utilización del trámite parlamentario de control de la legislación de urgencia absolutamente criticable.

13 La cursiva es nuestra.

14 Esta ha sido la opinión mantenida por las últimas aportaciones doctrinales, en particular la sustentada por SANTAOLAYA MACHETTI, para quien no es posible que el propio Parlamento pueda renunciar a facultades irrenunciables (vid. *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid 1988, p. 98).

Por razones paralelas a las recién expuestas, tampoco nos parece correcta la vía de las leyes de desarrollo de los Estatutos —en particular, las Leyes reguladoras de los Gobiernos Autonómicos—, autorizando a estos órganos para emitir normativa de urgencia. La cuestión no guarda una similitud idéntica a la legislación delegada por cuanto en este último caso, y puesto que el elemento determinante de estas figuras —tanto Decreto-ley como Decreto Legislativo—, es el de garantizar su adecuado control parlamentario, existiría una previa actividad legislativa que asegura el debate y la publicidad de una decisión tan determinante como es la de delegar en el Ejecutivo la potestad de dictar normas¹⁵. Además, a ello habría que añadir toda la serie de controles posteriores, tanto en sede parlamentaria como ante el Tribunal Constitucional, supuestos coincidentes con los Decretos-leyes, sin contar, adicionalmente, con la revisión del uso de la legislación delegada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta situación de los Decretos-legislativos, “soportable” de alguna forma por las barreras de seguridad que rodean a esta figura, es absolutamente insostenible en el caso de los Decretos-Leyes que carecen de control primero alguno. Por ello el debate se incrementa cuando tratamos el caso de la legislación de urgencia, todo lo cual no impide sostener que la solución apuntada por algunas Comunidades Autónomas —caso de la propia Comunidad Valenciana—, sea la más correcta desde la lógica jurídica del ordenamiento. Al igual que la Constitución es la norma delimitadora del sistema de fuentes estatal, el Estatuto de Autonomía, en su respectivo ámbito territorial, debe cumplir el mismo papel, distribuyendo las capacidades normativas entre sus distintos órganos, y sin perjuicio del desarrollo de las previsiones contenidas en esta norma.

Por las razones apuntadas, y siguiendo para ello la configuración de la teoría del sistema de producción de normas del Estado, que haría absolutamente inconcebible la emisión de Decretos-leyes por el Gobierno de no estar así recogido en la Norma Fundamental, también los Estatutos, como normas institucionales básicas y fundamentadoras, deben realizar una expresa alusión¹⁶.

15 Las soluciones apuntadas por los distintos Estatutos han sido dispares en esta materia: frente a la expresa previsión estatutarias de esta figura, como es el caso de Cataluña, destaca sin embargo la previsión primero en el Reglamento de las Cortes Valencianas y después en la propia Ley del Gobierno Valenciano, de la legislación delegada.

16 Así lo manifiestan las últimas aportaciones doctrinales al tema: GARRIDO MAYOL, V., *art. cit.*, pp. 343-344, OLIVER ARAUJO, J., *art. cit.*, p. 6,... entre otros. No es el caso de MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *op. cit.*, vol. II, pp 104-105, para quien la organización de las instituciones de autogobierno por la Generalitat Valenciana permite completar el sistema normativo autonómico por vía extraestatutaria (art. 31.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana).

III LA OPORTUNIDAD DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA AUTONÓMICA

Aunque, sin duda, de una primera lectura del art. 86 del texto constitucional se desprende el hecho de que la necesidad de carácter extraordinario y urgente constituye la circunstancia determinante para permitir la emisión de estas normas, sin embargo, el significado de esta expresiva cláusula no puede en absoluto interpretarse en términos totalizadores¹⁷.

Desvinculada de modo claro de las situaciones completamente excepcionales previstas en el art. 116 CE y en su legislación de desarrollo, la urgente y extraordinaria necesidad desde la visión intervencionista del Estado Social y Democrático de Derecho que preside todo nuestro sistema constitucional, se relativiza enormemente¹⁸. Si a ello se le une la lógica de los sistemas parlamentarios, fundados sobre la base de la confianza que conecta a los Ejecutivos con los Legislativos, podrá observarse irremediablemente que las potestades conferidas a los distintos poderes sufren un decisivo cambio de interpretación. No se trata tanto de legislar y de ejecutar lo legislado, sino de tomar conciencia de la interposición del llamado Estado Social de Partidos que convierte el “juego de los poderes” en la tensión “mayoría gobernante-minoría opositora”¹⁹. Tenemos en consecuencia un amplio uso de la facultad habilitadora de producción de Decretos-leyes, en el que se encuadran por tanto innumerables situaciones reconducibles en definitiva a lograr la efectiva gobernabilidad del ente territorial de que se trate²⁰.

- 17 Vid. al respecto el primer capítulo de la monografía de CARMONA CONTRERAS, A. M., dedicada a la configuración constitucional del Decreto-ley, donde analiza el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad desde su correcto entendimiento en los modernos Estados Contemporáneos de corte parlamentario. El capítulo se destina a demostrar la relatividad y el carácter abierto y profundamente flexible de esta previsión constitucional (*op. cit.*, pp. 37 ss.).
- 18 Al respecto es fundamental la combinación de los artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución del 78 para vislumbrar la actividad “impulsora” y “correctora” de los poderes públicos sobre el orden social.
- 19 Al respecto resulta interesante la combinación de las aportaciones de GARCÍA MORILLO, J., en “Mitos y realidades del parlamentarismo”, en *RCEC*, nº 9, 1991 y de PÉREZ ROYO, J., en “La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno”, en *El Gobierno en la Constitución y los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985. La visión ideal del Parlamento que debe denunciarse según el primero de los autores citados, en aras a la realidad actual de esta institución, se conjuga con las necesarias transformaciones sufridas por la relación Ejecutivo-Legislativo, en palabras de PÉREZ ROYO.
- 20 Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional a través de distintas sentencias en que ha ido perfilando las circunstancias habilitadoras del Decreto-ley. Necesidades derivadas de la dinamicidad de la vida actual, difíciles de prever o simplemente que exijan una urgente intervención; e incluso situaciones fácticas derivadas de un cambio de gobierno o simples medidas aconsejadas por la especial coyuntura económica del país. (vid. SSTC 6/83, 29/86, 60/86 ó 225/93).

Vista la problemática desde esta actualizada perspectiva, y retomando la especial participación de los Ejecutivos autonómicos en los sistemas de gobierno parlamentario, fundados al igual que el estatal, en la confianza que sustenta a los Gobiernos autonómicos o mayorías gobernantes, se evidencia por tanto que también en el ámbito territorial autonómico surgen circunstancias necesitadas de una pronta y rápida intervención.

En definitiva, la comprensión de este debate pasa por entender que la potestad legisladora de los Ejecutivos no es más que una facultad derivada de los sistemas de partidos inscritos en la dinámica parlamentaria, destinada a lograr la efectiva gobernabilidad de las mayorías. Siempre tomando en consideración que el “sacrificio” de las minorías no implica su desaparición de la participación en esta figura si la norma se rodea de los adecuados mecanismos de garantía parlamentarios y jurisdiccionales, como tendremos ocasión de ver posteriormente.

La peculiaridad del tema en sede autonómica radica sin embargo en una de las que fue sus mayores objeciones: la insuficiencia de ámbito competencial²¹. Ciertamente, la propia evolución de este sistema ha podido demostrar ampliamente —y lo podrá seguir haciendo en el futuro mientras se aplique el art. 150.2 CE—, que el incremento de las competencias autonómicas ha de llevar aparejado un aumento del autogobierno, de la capacidad de reacción de las instituciones territoriales y en definitiva de la función de *indirizzo político* que corresponde en su esencia y en su conjunto a los Consejos de Gobierno autonómicos y su Presidente.

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; razones a las que hay que añadir el hecho de que en los últimos tiempos se han visto favorecidos, de algún modo, por la superación del enfoque excepcionalista que rodeaba esta figura y que ha permitido su “desdramatización”²².

21 Así, PINIELLA SORLI, J. S., *op. cit.*, p. 127.

22 Desde esta perspectiva recientes aportaciones como las ya citadas de CARMONA CONTRERAS, A.M., GARRIDO MAYOL, V., u OLIVER ARAUJO, J.

IV LA PROBABLE SUSTITUCIÓN POR FIGURAS AFINES

Las objeciones formuladas a la figura de los Decretos-leyes autonómicos, impregnada de una visión histórica profundamente pesimista respecto de la utilización de este tipo de normas, así como su no expresa regulación estatutaria, llevan irremediablemente a buscar algún tipo de elemento capaz de sustituir su funcionalidad. En síntesis, soluciones que de modo inmediato permitan la emanación de normativa reguladora de situaciones que así lo requieran.

Ante esta perspectiva, dos son los cauces que más se aproximan a cumplir el papel de los Decretos-leyes. A ellos, ha de añadirse la especial propuesta de la Comunidad Autónoma Vasca.

1 EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENCIA

Previsto a nivel estatal, en los reglamentos del Congreso y del Senado, pero también en las normas de la misma naturaleza que regulan el funcionamiento de los Parlamentos Autonómicos, este procedimiento implica, en sus líneas básicas, la reducción a la mitad de los plazos establecidos para la tramitación del proyecto o proposición de ley de que se trate (art. 89 Reglamento de las Cortes Valencianas). La decisión final sobre la oportunidad de esta medida, tomando como punto de referencia la regulación efectuada en el Reglamento del Parlamento Valenciano, corresponde a la Mesa de la Cámara, a petición del Consell, de un grupo parlamentario o de una décima parte de los diputados (art. 88.1 RCV). Esta última circunstancia deja, por tanto, a la libre apreciación de la Mesa del Parlamento, la ponderación de las causas que pueden determinar la celeridad del procedimiento; obstáculo que no se da en la legislación de urgencia, en la que concurre simplemente la decisión última del Ejecutivo sobre la base de la urgente y extraordinaria necesidad.

A pesar de la reducción de plazos, los procedimientos legislativos especialmente urgentes previstos en las normativas autonómicas, no satisfacen en absoluto la causa última de adopción de los Decretos-leyes. Aun con una notable simplificación de los plazos, beneficiada además con el unicameralismo propio de los parlamentos autonómicos, la

legislación emanada de este modo sigue requiriendo para su aprobación de un período de tiempo no inferior a los quince días, que debe adicionarse a la costosa elaboración del proyecto de ley por el Ejecutivo, antes de llegar a la Cámara²³. De todo ello, resulta claro que este procedimiento, del que forma parte tanto la fase parlamentaria, como la de elaboración previa por los Gobiernos —frecuentemente olvidada de otro lado—, no se acopla al sentido propio del presupuesto habilitador del Decreto-ley²⁴.

De modo determinante se manifiesta a nivel estatal por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la justificación que subyace en el recurso a los Decretos-leyes y que se concreta en la imposibilidad de atender la situación necesitada de una pronta intervención con arreglo a la vía que ofrece el mismo procedimiento legislativo de urgencia²⁵.

Aún con la notable reducción del tiempo normalmente previsto para legislar, puede señalarse que igual aplicabilidad tiene este argumento en sede autonómica por las razones anteriormente expuestas que exigen una intervención “inmediata” con una norma dotada de validez desde el mismo momento de su publicación, lo que ocurre con los Decretos-leyes. La insuficiencia del procedimiento legislativo urgente fue efectivamente aducida por el legislador vasco en la Exposición de Motivos de la Ley 17/83 (dictada a través del procedimiento regulado en el art. 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco, que es absolutamente distinto del procedimiento legislativo de urgencia). Esta ley, como hemos apuntado anteriormente, habilitó al Gobierno autonómico a dictar Decretos-leyes:

“la presente coyuntura catastrófica provocada por las recientes lluvias torrenciales que han asolado la población, la economía y el territorio de Euskadi, hace que *las previsiones ordinarias y extraordinarias* contempladas en el Reglamento de la Cámara *para la tramitación de Proyectos de Ley resulten excesivamente lentas frente a la urgencia de las medidas y soluciones que, especialmente en el campo presupuestario y económico, exige la grave situación* por la que atraviesa el País²⁶”.

23 Esta tramitación se regula a nivel autonómico, y en concreto en la Comunidad Autónoma Valenciana, por una *Circular de la Presidencia de la Generalitat Valenciana de 1 de marzo de 1983 sobre procedimiento para la elaboración de Disposiciones Generales*, que exige que la propuesta se acompañe de los informes y estudios pertinentes, y que además incluye el dictamen de carácter preceptivo o facultativo del órgano consultivo correspondiente —Consejo Jurídico Consultivo Valenciano y Consejo de Estado—.

24 Por todo ello, no pueden en absoluto apoyarse las tesis contrarias de BALAGUER CALLEJÓN, F., *op.cit.*, p. 170, y MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, p. 439.

25 SSTC 6/83 y 29/82.

26 La cursiva es nuestra.

Los motivos apuntados por el legislador vasco constituyen ciertamente un argumento de peso por cuanto esta propia ley necesitó únicamente de dos días para su promulgación definitiva. La vía utilizada para lograr tal rapidez fue por tanto la expresa previsión en el Reglamento del Parlamento Vasco de un procedimiento que podemos considerar como el “único posible sustitutivo” del Decreto-ley, y que efectivamente entra dentro de la “correcta” interpretación de la urgencia que tratamos. A él dedicaremos posteriormente un apartado específico.

2 LOS REGLAMENTOS DE NECESIDAD

Previstos como una de las manifestaciones de la potestad reglamentaria en manos del Ejecutivo y de carácter excepcional, se sustentan en la situación fáctica de un estado de necesidad generador de una acción superadora de la normalidad. Ahora bien, la existencia de este tipo de normas sustitutivas de la legislación de urgencia autonómica, si se quiere que no infrinjan abiertamente el propio sistema de fuentes del derecho, requiere de una expresa previsión legal²⁷.

La finalidad de los reglamentos de necesidad es, fundamentalmente, el “establecimiento de un régimen jurídico transitorio diferente del vigente en situaciones de normalidad”²⁸, identificado, por ello, con una regulación cuyo contenido se califica como provisional, y previsto para circunstancias coyunturales específicas. Pretender sustituir los Decretos-leyes, caracterizados como norma provisional, por los Reglamentos de necesidad, y a la vista de lo anterior, significa confundir abiertamente la “temporalidad” con la provisionalidad: esta última nota en nada afecta al contenido mismo del Decreto-ley sino únicamente a su ropaje formal y a su estabilidad en el tiempo²⁹. La regulación “provisional” efectuada por el Gobierno mediante Decreto-ley tiene vocación de permanencia en el tiempo, si bien nace en una especial situación de inmediatez y está sometido a su irremediable paso por sede parlamentaria. A ello hemos de unir el hecho de que por ser el reglamento de necesidad norma de rango inferior a la ley, queda

27 De este modo manifiesta LASAGABASTER HERRARTE, I., la inidoneidad de los reglamentos u ordenanzas de necesidad, en orden a poder justificar la insustituibilidad de los Decretos-leyes. (*art. cit.*, p. 103). En el mismo sentido, SALAS, J., *Los Decretos-leyes en la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid 1979, p. 41.

28 Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Madrid 1996, p. 190.

29 Lo entienden de este modo, SALAS, J., *Los Decretos-leyes en la Constitución*,... *op.cit.*, pp. 42 ss; ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español”, en *RAP*, nº 106, 1985, pp. 152 ss; o PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid 1995, p. 111.

exenta de la garantía reforzada que supone el control de constitucionalidad de las normas con dicho rango, y dotada por ello de una mayor vulnerabilidad por quedar a expensas de una posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El hecho más grave a nuestro juicio, recae, sin embargo, en la pérdida del control más relevante sobre la función de dirección política que, en definitiva, implica la potestad legislativa de los gobiernos: el debate y conocimiento parlamentario de este tipo de normas por las minorías, que verían así legislar a los Ejecutivos al margen completamente de las instancias representativas, siendo, por ello, gravemente distorsionante del normal funcionamiento democrático de la institución parlamentaria³⁰.

Por todo ello, tampoco los reglamentos de necesidad pueden ser considerados sustitutos de los Decretos-leyes, según las razones expuestas que rebaten las tesis de Balaguer Callejón y Muñoz Machado³¹.

3 LA IDONEIDAD DEL ESPECIAL PROCEDIMIENTO URGENTE DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO VASCO

La búsqueda de sustitutos igualmente eficaces para las situaciones que se pretende regular con los Decretos-leyes, encuentra la solución más próxima en este inédito y peculiar cauce recogido en el art. 119.3 del Reglamento de la Cámara Vasca. Cumpliendo la misma funcionalidad del art. 86 CE, permite que en sede parlamentaria se emita en breve espacio de tiempo una ley rodeada de las garantías del debate, conocimiento y aprobación, en su caso, del texto por la totalidad de las formaciones políticas. De otro lado, el protagonismo del Ejecutivo resulta evidente por cuanto es el órgano que acciona este mecanismo de lectura única, sin requerir para ello de la autorización de la Cámara³².

Ciertamente, esta vía hubiera paliado los efectos de la inexistencia estatutaria de Decretos-leyes autonómicos, de no ser como apuntamos anteriormente, por la manifiesta inconstitucionalidad de la utilización de este precepto por las instituciones autonómi-

30 Es probable que este mecanismo, y no la legislación de urgencia prevista estatutariamente como pueda pensarse, si signifique verdaderamente "gobernar por decreto", prescindiendo de barreras de salvaguarda y con una utilización absolutamente descontrolada.

31 Cfr. al respecto las opiniones de estos autores, BALAGUER CALLEJÓN, F., *op. cit.*, p. 170, y MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, p. 439.

32 Un análisis de la Ley 17/83 y su posterior desarrollo lo encontramos en COBREROS MENDAZONA, E., *art. cit.*, pp. 293 ss.

cas vascas³³. Sin embargo, de no encontrar una regulación similar a la acabada de analizar, hemos de concluir afirmando que el “único” elemento que satisface la filosofía que impregna la legislación de urgencia es el Decreto-ley, en una regulación que asegure el carácter democrático de esta institución, residenciable en definitiva en la salvaguarda de los derechos de las minorías parlamentarias. Efecto que se consigue a través del control parlamentario *a posteriori*.

V APUNTES SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES EN SEDE PARLAMENTARIA AUTONÓMICA

El desarrollo de la ratificación parlamentaria de los Decretos-leyes vascos dictados al amparo de la Ley 17/83, y que se concretó en la promulgación de cinco “leyes convalidatorias”, ha venido a evidenciar la escasa claridad y confusión doctrinal que existe sobre los procedimientos del art. 86 CE³⁴: la dificultad de dotar a ambos procedimientos de una entidad propia ha terminado por producir una evidente “mutación constitucional”³⁵, ya que del verdadero sentido de la institución traducida en la posibilidad de optar por ratificar en bloque el Decreto-ley o decidir su modificación a través de la tramitación como ley de esta norma, se ha pasado sin embargo al establecimiento de un doble procedimiento sucesivo que deja sin sentido la vía del párrafo 3º del art. 86, pues en cualquier momento pueden las Cámaras decidir la modificación o derogación de una norma válidamente instaurada en el ordenamiento³⁶.

A la vista de ello, una fase de control parlamentaria que tomara en consideración la falta de precisión del precepto estatal, habría de dotar de sentido la decisión de la Cámara, bien por desear un pronunciamiento en bloque sobre el Decreto-ley, bien por pretender la modifi-

33 Vid. las citas número 12 y 14.

34 Vid. al respecto el análisis reciente de CARMONA CONTRERAS, A. M., sobre la múltiple problemática del doble procedimiento del art. 86 CE (*op. cit.*, pp. 229 ss.).

35 Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988, pp. 643 ss.

36 Según el desarrollo llevado a cabo por el Reglamento del Congreso, decidida la convalidación del Decreto-ley se ofrece la oportunidad de, sucesivamente, proceder a tramitarla como ley si así lo solicita algún grupo parlamentario (art. 151.4 Reglamento del Congreso).

cación de sus preceptos³⁷. Para ello, cabría dejar optar a la Cámara por un acto en forma de resolución de su Presidente por el que se decide convalidar o derogar la norma, o por su tramitación como ley y consiguiente capacidad de enmienda sobre el texto del Ejecutivo.

Ante esta doble opción, el resultado sería una definitiva incorporación y control de la norma en el primer supuesto (“convalidación del Decreto-ley”), y una voluntad de actuar sobre el Decreto-ley para su modificación (“tramitación como proyecto de ley del Decreto-ley”), habiéndose de arbitrar, en este segundo caso, un efectivo procedimiento sumario (al modo quizá de la solución recogida en el Reglamento Vasco) por el que se tramitara la referida Ley sustitutoria en el mismo plazo que se está concediendo para convalidar el Decreto-ley —al efecto de no alargar innecesariamente la provisionalidad de la norma—. Esta doble capacidad va a obligar, sin embargo, al traslado previo a los grupos parlamentarios, de los antecedentes y motivos que impulsaron al Ejecutivo Autonómico a emitir la norma.

De este modo, se experimenta una aproximación hacia el lógico papel de las instituciones representativas territoriales por excelencia, concretado en la protección de los derechos de la oposición parlamentaria que ve así garantizado el conocimiento y la discusión de normas, en principio, simplemente gubernativas.

VI CONCLUSIONES

La problemática de los DL no pasa por aparcarse definitivamente la existencia de este tipo de normas, sino por incrustarlas en la lógica de un sistema de gobierno parlamentario racionalizado, mediatizado por un Estado de Partidos de profundo arraigo, sin traumatismos. Pero también por dotar a esta figura de un régimen jurídico “acorde” a la sistemática autonómica y rodeada por ello, de un coherente trámite parlamentario favorecedor de la publicidad y debate como caracteres “verdaderamente” configuradores, hoy, del papel de una institución legisladora convertida en instancia de legiti-

³⁷ Al respecto, cabe apuntar que la interpretación alternativa de los dos cauces está expresamente autorizada por el Tribunal Constitucional en sentencia 29/1982, de 31 de mayo, que deja al Congreso la posibilidad de concretar este extremo.

mación de decisiones previamente adoptadas; y de los controles jurisdiccionales idóneos a través de la revisión ante el Tribunal Constitucional —siempre que la fiscalización pueda producirse de modo independiente sobre el Decreto-ley del Gobierno, y sobre la norma resultante de la posterior fase de revisión parlamentaria³⁸—.

La función que cumple hoy el Decreto-ley como instrumento de dirección política de los Ejecutivos, impide circunscribir el tema únicamente al concepto de urgencia. Pero aunque así lo hiciéramos, hemos podido constatar que otras figuras afines no logran los efectos conseguidos por estas normas: ni 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—.

Así pues, quizá en último término el único posible sustitutivo de los Decretos-leyes autonómicos podría ser el procedimiento previsto por el Reglamento del Parlamento Vasco en su artículo 119.3, si bien cabría apuntar una última duda referida, no a la tramitación parlamentaria —especialmente rápida como hemos visto—, sino a la costosidad de la elaboración del proyecto de ley del Ejecutivo autonómico.

Por todo lo anterior, creemos que no existen sustitutivos plenamente idóneos para los Decretos-leyes, y que éstos pueden cumplir perfectamente su papel si precisamente el procedimiento previsto por el Reglamento del Parlamento Vasco es utilizado en fase parlamentaria para el cauce alternativo que representa la tramitación como proyecto de ley del Decreto-ley.

De la práctica actual por tanto, podemos concluir que el Decreto-ley es hoy a nivel estatal una norma de uso normalizado aunque no ordinario. Y nada impide que ello pueda ser así también en el ámbito autonómico, siempre que se encuentre positivizada en la norma suprema y acompañada de las adecuadas vías de intervención de las minorías.

38 No ha ocurrido sin embargo así en la conocida sentencia del Tribunal Constitucional 111/83, de 2 de diciembre, en la que, pese a afirmar la independencia del Decreto-ley gubernativo y de la posterior Ley que lo sustituye, rechaza entrar en el control de constitucionalidad de la primera norma, lo que implica un olvido evidente del control en interés y defensa de la Constitución, que hubiera exigido entrar a cuestionar el uso realizado por el Gobierno, del artículo 86.