

# El Decreto-Ley en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)

**TERESA SEVILLA MERINO**

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universitat de València

## Resumen

El presente trabajo se refiere al estudio de la potestad legislativa de urgencia en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Son objeto de análisis, la constitucionalidad y conveniencia de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico y los elementos básicos de la estructura normativa del Decreto-ley: el presupuesto de hecho habilitante, la eliminación del ámbito de tal técnica de ciertas materias y la necesidad del pronunciamiento de las Cortes en un plazo relativamente breve.

## Resum

Este treball es refereix a l'estudi de la potestat legislativa d'urgència en l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, després de la reforma operada per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril.

Són objecte d'anàlisi, la constitucionalitat i la conveniència dels decrets llei en l'àmbit autonòmic i els elements bàsics de l'estructura normativa del Decret llei: el pressupost de fet que habilita, l'eliminació de l'àmbit d'esta tècnica de certes matèries i la necessitat del pronunciament de les Corts en un termini relativament breu.

## Summary

The present work talks about the study of the legal authority of urgency in the Statute of Autonomy of the Valencian Community, after the reform was carried out by the Statutory Law 1/2006, April 10th.

The text analyzes the constitutionality and suitability of the Decree-laws in the autonomic scope and the basic elements of the normative structure of the Decree-law: the reason of the qualifying fact, the suppression of certain legal matters in the Decree-law's scope and the necessity of the declaration in favor or against by Les Corts in a relatively short-term.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Constitucionalidad y/o conveniencia del Decreto-ley
- III. El reconocimiento del Decreto-ley en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
- IV. Análisis de la estructura normativa del Decreto-ley
  - 1. El presupuesto de hecho habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad
  - 2. Las materias excluidas del contenido de los Decretos-leyes
  - 3. El control parlamentario del Decreto-ley
    - a) La convalidación o derogación del Decreto-ley
    - b) La conversión del Decreto-ley en Ley

## I. Introducción

Un objetivo explícito del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha sido racionalizar y regular el ejercicio de las potestades normativas del Ejecutivo. Así en el artículo 44 se ha regulado la delegación de las Cortes a favor del Consell para poder dictar Decretos-legislativos y se ha previsto expresamente la posibilidad de recurrir por parte del Consell de la Generalitat al instituto del Decreto-ley.

Los Decretos-legislativos ya habían sido regulados por algunos Estatutos de Autonomía<sup>1</sup> y en el ámbito de la Comunidad Valenciana se introdujeron al margen de las previsiones estatutarias, primero en el Reglamento de las Cortes Valencianas de 4 de marzo de 1983, y posteriormente en la Ley del Gobierno de 30 de diciembre del mismo año,<sup>2</sup> no así los Decretos-leyes que han sido incorporados al Ordenamiento Autonómico por nuestro Estatuto, si bien le han seguido el resto de las Comunidades Autónomas a través de las sucesivas reformas estatutarias que han tenido lugar en los dos últimos años.<sup>3</sup>

Es por tanto un fenómeno generalizado el recurso, a esta técnica legislativa, por parte de las Comunidades Autónomas, en sintonía con lo que ocurre en el ámbito estatal. Y es que –como ha puesto de manifiesto Porras Nadales (1997)–, en la actualidad en los Estados Occidentales, el decreto-ley opera como una figura perfectamente normalizada dentro del sistema de fuentes, que no cabe ya situar en claves de excepcionalidad, que actúa dentro de un contexto institucional plenamente democratizado y que se justifica por el activismo gubernamental que demanda un Estado Social y Democrático de Derecho.<sup>4</sup>

En efecto, el Constitucionalismo que emerge tras la Segunda Guerra Mundial supuso un proceso de racionalización de las instituciones políticas, en las que el Ejecutivo apareció como un órgano beneficiado en la distribución de poderes y uno de los mecanismos que reforzaban su poder era el reconocimiento de la potestad normativa del Gobierno.<sup>5</sup>

1 GRECIET GARCÍA, E.: «Decretos legislativos autonómicos, ultra vires y responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma Legisladora» en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* número especial. Monográfico, 2003, pp. 235-268.

2 Artículo 18 c) y 42.7 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. Vid. SEVILLA MERINO i VISIEDO MAZÓN, F. *Comentarios a la Ley del Gobierno*. Corts. Valencia, 1985.

3 Artículo 64 de la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de febrero de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 44 de la Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículo 110 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; artículo 49 de la Ley Orgánica 11/2007 del Estatuto de Autonomía de Baleares; artículo 25. 4 de la Ley Orgánica 1/2007

de 28 de febrero de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-León; artículo 33 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 9 de febrero de 2007 (en tramitación); artículo 22.6 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Euzkadi de 14 de enero de 2005; artículo 25 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 14 de septiembre de 2006 (retirado).

4 PORRAS NADALES, A.: Prólogo de *La configuración constitucional del Decreto-Ley* en CARMONA CONTRERAS, A.M. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1997.

5 CARRILLO, M.: «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango y fuerza de ley» en *Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales de control parlamentario*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, p. 568.

Anteriormente Burdeau (1974) ha reconocido que la legislación gubernamental era un fenómeno «general e irreversible» y ello no es casual sino que se debe tanto al cambio y sentido de la función de las Asambleas Legislativas como a la función de poder en las democracias gobernantes.<sup>6</sup>

A ello se suma la mutación en el contenido de la ley en la que prevalece la tendencia que excluye las soluciones transaccionales y que repercute altamente sobre las necesidades sociales y no hay que olvidar que la finalidad del régimen democrático representativo consiste en el pleno cumplimiento del programa electoral para el que han sido elegidos tanto el Parlamento como el Gobierno.

Esta evolución en el cambio y sentido del sistema democrático si bien se traduce en un claro aumento cuantitativo de la actuación del Gobierno, a través de sus instrumentos normativos típicos, se nivela con un cambio cualitativo en la distribución de los correlativos instrumentos de control del Parlamento y otros órganos constitucionales.<sup>7</sup> Actualmente la potestad normativa del Ejecutivo admite dos variantes:

- O bien el Legislativo habilita al Ejecutivo para ejercer la función legislativa mediante un acto o para un grupo de actos, y en tal caso, el Legislativo determina las condiciones a las que debe adecuarse la delegación y el control que sobre ella pueda llevarse a cabo.
- O no existe tal habilitación preventiva y el ejecutivo determina discrecionalmente, si existen los presupuestos para su intervención parlamentaria. En tal caso, la norma adoptada se somete a una posterior intervención parlamentaria.

Estos dos tipos aunque similares son muy diferentes en su espíritu. Mientras que el Decreto-legislativo, al requerir la habilitación parlamentaria, se introduce naturalmente en el Reglamento de los Corts, el Decreto-ley al implicar el apoderamiento legislativo del poder Ejecutivo impone necesariamente su inclusión en el Estatuto.

## II. Constitucionalidad y/o conveniencia del Decreto-ley

La Constitución española en el artículo 86, habilita al Gobierno del Estado para dictar decretos-leyes, no existiendo pronunciamiento expreso acerca de si los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas pueden dictar actos o disposiciones con valor y fuerza de ley; los Proyectos de Estatuto de Autonomía de Cataluña y Asturias preveían el recurso al decreto-ley, pero esta propuesta queda rechazada en la Comisión constitucional del Congreso, sin que haya quedado constancia de los argumentos que condujeron a este resultado.

<sup>6</sup> BURDEAU, G.: *Traité de Science Politique*. París. Lib. G. de Droit et Jurisprudence, 1974. Tomo VIII

<sup>7</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El Régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*. Tecnos. Temas Clave. Madrid, 1988, p. 18.

Aún así desde 1979 se debate sobre si los consejos de gobierno de las comunidades autónomas tienen competencia para dictar decretos-leyes. La aprobación por el Gobierno Vasco de decretos-leyes al margen de su reconocimiento en el Estatuto, ha servido para acrecentar esta polémica que aún hoy continúa.<sup>8</sup>

Como recientemente ha señalado Boquera Oliver<sup>9</sup> repasando las principales posiciones doctrinales, dos son las cuestiones que se plantean: la primera si los decretos-leyes son constitucionalmente posibles, la segunda si son necesarios o convenientes. Y la práctica totalidad de la doctrina se pronuncia a favor de la constitucionalidad.

En cuanto a su constitucionalidad como hiciera ya Salas al abordar el tema en 1979 sobre la base de nuestro sistema constitucional por considerar que si bien nuestra Constitución, no lo apoya explícitamente, tampoco lo prohíbe. Así en los artículos 153 a) y 161, 1 a) cuando se refiere al control de las normas de las Comunidades Autónomas, se habla literalmente de «disposiciones normativas con fuerza de Ley» con lo que podría entenderse que sólo están incluidos los Decretos-legislativos, pero no los Decretos-leyes, por otro lado tales normas constitucionales se refieren a atribuciones del Tribunal Constitucional pero no otorgan expresamente una competencia a los órganos de gobierno de las Comunidades para emanar Decretos-leyes; lo mismo –continúa SALAS– podría decirse del artículo 30 e) del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, previsión más explícita, cuando dice «e) las leyes actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas y la expresión “actos” no puede referirse más que a los decretos-leyes»,<sup>10</sup> más decisivo es para este autor que «la Constitución no ha atribuido en todo caso el ejercicio de la potestad legislativa regional al Parlamento de la Comunidad Autónoma lo que permite que en el Estatuto de cada comunidad se prevea una competencia similar a la del artículo 86 del texto fundamental a favor del Consejo de Gobierno»<sup>11</sup> a partir de aquí y recordando que el artículo 148 1. 1.<sup>a</sup> otorga a las Comunidades Autónomas la competencia para organizar sus instituciones de autogobierno, no existe inconveniente en mantener la constitucionalidad siempre que así se establezca en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad respectiva al ser esta norma a la que le corresponde establecer el sistema

<sup>8</sup> El artículo 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983 dice «Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad 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 los proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de la comunidad autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral ni a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos.» Apoyándose en este precepto el Parlamento Vasco facultó al Gobierno mediante la Ley 17/1983, para dictar decretos-leyes con motivo de unas graves inundaciones.

*Vid.* sobre este tema ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: «Teoría y práctica del Decreto-ley» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 106, enero-

abril 1985. COBREROS MENDOZA: «Los decretos-leyes en el ordenamiento autonómico de la Comunidad Autónoma Vasca» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 7, 1983

<sup>9</sup> BOQUERA OLIVER, J.M.: «Las fuentes del Derecho en la Comunidad Valenciana» en BAÑO LEÓN, coord. *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Estudios y Comentarios Legislativos. Civitas. Editorial Aranzadi, 2007.

<sup>10</sup> Artículo 27. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

<sup>11</sup> SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la Constitución Española de 1978*. Civitas. Madrid, 1979, p. 136.

de fuentes del derecho de la comunidad y ser el decreto-ley, una excepción al monopolio legislativo de las Cortes.<sup>12</sup>

Acerca de la oportunidad de introducir esta técnica legislativa en Estatutos, existe una mayor discrepancia Muñoz Machado (1982), no lo considera conveniente porque las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son menos numerosas y agobiadas por tareas legislativas pueden resolver con urgencia la práctica de las emergencias que quedan dentro de sus atribuciones por lo que concluye es suficiente con la aprobación de reglamentos de necesidad.<sup>13</sup>

Este argumento se inserta en el contexto de una obra, que siendo sin duda basilar para el Derecho Público Autonómico español, se expresa, en un contexto claramente obsoleto desde el punto de vista histórico.

Algunos autores han analizado alternativas al decreto al no estar regulado en los Estatutos.<sup>14</sup> Piniella Sorli considera que la única solución sería arbitrar un procedimiento legislativo de urgencia que solucionase con la misma eficacia que el Decreto-ley la situación o recurrir a dictar una Ordenanza de necesidad.

Y el tema se planteó en el País Vasco, siendo la solución adoptada de dudosa constitucionalidad, lo cierto es que si existen situaciones extraordinarias y urgentes en la Comunidades Autónomas, no creemos que deba existir inconveniente en recurrir a esta figura normativa, que como se ha visto no ofrece dudas de constitucionalidad.

Reflexionar sobre alternativas tales como Ordenanzas de Necesidad, procedimientos legislativos de urgencia o incluso atribuyendo al Gobierno potestad reglamentaria independiente,<sup>15</sup> nos lleva a reflexionar sobre institutos diferentes, que no responden a la finalidad del decreto-ley, que es resolver situaciones urgentes concediendo potestad legislativa al Gobierno<sup>16</sup> que le lleva a decidir libremente sobre si concurre una situación de urgencia, y quedando sujeta esta, en tanto que potestad legislativa, al control del Parlamento y del Tribunal Constitucional.

12 LASAGABASTER HERRARTE, I., mantiene la constitucionalidad del decreto-ley sin expresa previsión estatutaria por aplicación análoga y similitud de instituciones entre Comunidades Autónomas Estado, en «Consideraciones en torno a la figura de los decretos-leyes y decretos-legislativos en el ámbito autonómico» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2, 1982, p. 114.

13 MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I. Civitas. Madrid, 1982. En la edición de 2007 se mantiene lo dicho en 1982.

14 PINIELLA SORLI, J.: *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad: Encrucijada de competencias*. Bosch. Barcelona, 1994.

15 Los artículos 72 y 77 Anteproyecto de Constitución (BOC 5 de enero de 1978) introdujo la reserva reglamentaria de forma análoga a la establecida en los artículos 32 y 37 de la Constitución Francesa de 1958. BURDEAU refiriéndose a la misma estima que se «ha fortalecido al Ejecutivo a costa de una actividad que es esencialmente propia del Legislativo.»

Esta regulación recibió numerosas críticas de *vid.* GARRIDO FALLA: «Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el Anteproyecto de Constitución» en *Estudios al Anteproyecto de Constitución*. Madrid Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p. 46. ARAGÓN REYES: «La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional» en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona Labor, 1978, p. 297. AJA, E.: «La supremacía de las Cortes» en *La izquierda y la Constitución*. Taula de Canvi, 1978, p. 97. PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho en la Constitución Española*. Tecnos. Madrid, 1985, II. ed.

16 DE OTTO Y PARDO, I., considera que el Decreto-ley es el acto de un órgano complejo, lo que supone no sólo reconocer la potestad legislativa del Gobierno, sino también la de un segundo órgano, el Congreso de los Diputados, al Gobierno le corresponde la facultad de impulso y determinación del contenido de la norma con un efecto inmediato y temporalmente condicionado y al segundo la facultad de plena consagración de la norma o de derogación de la misma. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Ariel. Madrid, 1987, p. 201.

Como se ha puesto de manifiesto por algunos autores,<sup>17</sup> en el procedimiento legislativo de urgencia la estimación de la urgencia corresponde a la Mesa de la Cámara, esta circunstancia deja por tanto a la libre apreciación de la misma, la ponderación de las causas que pueden determinar la rapidez del procedimiento; obstáculo que no se da en la legislación de urgencia, en la que concurre tan sólo la decisión del ejecutivo sobre la base de urgente y extraordinaria necesidad.

Por lo que se refiere a los reglamentos de necesidad, además de ser normas diferentes a los decretos-leyes responden a supuestos distintos a los del decreto-ley estos reglamentos son los que se dictan para hacer frente con carácter temporal a situaciones excepcionales, pudiendo suspender la vigencia de normas con rango de ley pero se trata de atender a situaciones graves y anómalas, no de dar respuesta a «perspectivas cambiantes de la vida actual».<sup>18</sup>

### III. El reconocimiento del Decreto-ley en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

El Decreto-ley se introduce en nuestro Ordenamiento autonómico en medio de un consenso generalizado y sin debate ni discusión,<sup>19</sup> tan sólo se presenta una enmienda de contenido gramatical que fue aceptada por el Dictamen de la Comisión<sup>20</sup> la regulación que se realiza en nuestro Estatuto se remite a lo establecido en la Constitución, así el artículo 44.4 dice: «Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de Decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.»

Esta regulación se completa con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 12/2007 de 20 de marzo y el artículo 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas que establece un procedimiento de control parlamentario del decreto-ley muy similar al estatal.<sup>21</sup>

A nivel doctrinal, la inclusión de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico ha provocado opiniones diferentes, si bien y salvo alguna opinión discrepante son valorados positivamente.

17 TUR AUXINA, R.: «A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: Perspectivas y posibilidades» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 7, 1999, pp. 298-299.

18 NÚÑEZ LOZANO, M. C.: «El Decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad» en *Revista de Administración Pública*, n.º 162, septiembre-diciembre 2003, p. 353.

19 Sobre el Debate del Estatuto *vid.* GUILLÉN CARRAU, J. y VISIEDO MAZÓN, F.: «Estudio y tramitación de la reforma del Estatuto de Autono-

mía de la Comunidad Valenciana» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2005, n.º 16, pp. 369-383.

20 Enmienda del Grupo Socialista al artículo 44 donde se dice «a lo preceptuado en “debe decirse” a lo que preceptua». BOC, n.º 115 de 24 de junio de 2005.

21 El precepto es idéntico al artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con la única diferencia que el artículo 137. 1. p. 2.º del Reglamento de Les Corts establece la obligación del Consell de dar traslado de la disposición a la Mesa de Les Corts para su tramitación.

Así, Balaguer Callejón considera que si bien los decretos leyes no eran muy necesarios en la primera andadura de las Comunidades Autónomas, en la actualidad después de casi treinta años de desarrollo del Estado autonómico, con unas Comunidades Autónomas que tienen amplias competencias puede ser preciso recurrir a estos instrumentos normativos en condiciones de urgencia<sup>22</sup> sin embargo a veces se mira con recelo y se considera que el decreto-ley en el ámbito autonómico debe ser objeto de una interpretación restrictiva y utilizarse tan sólo en aquellos supuestos de urgencia objetiva.

Una severa crítica al reconocimiento del Decreto-ley en el Estatuto de Autonomía Valenciano se realiza por Bañón León y Boix Palop que consideran una regresión que se permita al Gobierno autonómico intervenir en ámbitos de libertad del individuo sin la garantía por reducida que ésta sea, de una ley previa aprobada mediante un procedimiento público, «máxime si se trata de un poder excepcional rigurosamente innecesario, dado que ninguna de las circunstancias previsiblemente extraordinarias requiere de esta figura... el recurso al decreto-ley sólo tiene sentido en materias reservadas a la ley, puesto que en todas aquellas donde sería suficiente una regulación por medio de normas reglamentarias el recurso al mismo sería superfluo. A no ser, que lo que se pretenda sea impedir o dificultar el acceso de los ciudadanos a los Tribunales», además «la legislación ordinaria ya prevé competencias extraordinarias tanto en los Alcaldes como de las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas en casos de catástrofe o situación susceptible de generar graves riesgos para la salud o seguridad pública si se observa el uso que ha hecho el Gobierno estatal del DL es especialmente apto para la adopción de medidas económicas conflictivas por una vía que evita el previo debate parlamentario»... Además es claramente inconstitucional tratándose de una excepción al monopolio legislativo de las Cortes y contrario a los principios que deban inspirar el autogobierno del Estado.<sup>23</sup>

Esta crítica no está nada clara, puesto que una cosa es que el Decreto-ley pueda ser de escasa utilidad en el ámbito autonómico y otra que se critique por como vaya a ser utilizado; la atribución de esta potestad normativa a los gobiernos autonómicos puede buscar añadir obstáculos a los ciudadanos en el acceso a los tribunales, pero combinar este argumento con las medidas de urgencia que puedan tomar los Alcaldes o con el<sup>24</sup> contenido típico de los Decretos-leyes de medidas económicas carece de la menor homogeneidad.

Nos parece pues que la única justificación como en su día argumentó Muñoz Machado estriba en la reducida actividad de los Parlamentos autonómicos. Si bien esto hoy ha cambiado.

Si el Decreto-ley no es en sí un instrumento perverso, que el juicio sobre el mismo, sea definitivamente positivo o negativo ha de depender, en última instancia, de la eficacia e idoneidad de los controles que al respecto se establezcan y el artículo 44 es bastante riguroso.

22 BALAGUER CALLEJÓN, ML.: «Las fuentes del derecho en las Comunidades Autónomas» en BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos 2007, 2.<sup>a</sup> edición, p. 414.

23 BAÑO LEÓN, J., BOIX PALOP, I.: «Estatuto Valenciano en el marco de la reforma» en *De la Reforma Estatutaria. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza. 2005.

24 Vid. artículo 21.1.m de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985.



#### IV. Análisis de la estructura normativa del Decreto-ley

Pasando al análisis de la regulación autonómica, tres son las notas esenciales de la normativa de los Decretos-leyes:

1. La concurrencia de un presupuesto habilitante tasado, que se cifra en una necesidad de carácter extraordinario y urgente.
2. La existencia de límites materiales que ni siquiera en las circunstancias anteriores pueden ser invadidos por los decretos con fuerza de ley del Consell.
3. El reconocimiento de un doble mecanismo de control por el Tribunal Constitucional y las Cortes, quedando a voluntad de estas últimas la facultad de ratificar o derogar la decisión gubernativa.

##### 1. El presupuesto de hecho habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad

Como se ha dicho el presupuesto de hecho, que habilita al Gobierno para dictar un Decreto-ley «casos de extraordinaria y urgente necesidad» resulta de la mayor importancia, puesto que es el que determina el recurso a esta acción normativa. El significado que se le da al mismo, deberá realizarse teniendo en cuenta el papel que se le concede al Gobierno en el actual Estado intervencionista y el tipo de competencia que ejerce el Gobierno al emanar decretos-leyes.

Y como se ha dicho anteriormente, en la actualidad el Gobierno tiene atribuida por la Constitución, una competencia o potestad para legislar de forma no ordinaria, dentro de unos límites, en base a las transformaciones que se han operado en el Estado democrático.<sup>25</sup>

Pasando al análisis del artículo 44. 4, se requiere la existencia de una necesidad cuyo carácter excepcional quiere subrayarse mediante los adjetivos de extraordinaria, esto es «inusual e imprevisible» y urgente es decir no susceptible de ser afrontada ni siquiera a través del procedimiento legislativo de urgencia que prevén los Reglamentos de las Cámaras.<sup>26</sup>

El Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias consideró que «en principio y con un razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuando la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley» (STC de 31 de mayo de 1982) pero afirma su propia competencia para «en supuestos de “uso abusivo o arbitrario” rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada –de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia.»

En la Sentencia de 4 de febrero de 1983 se introduce una cierta flexibilidad a la hora de valorar el presupuesto habilitante, de la producción del Decreto-ley «que se puede entender como una necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los

<sup>25</sup> Vid. GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1980.

<sup>26</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.T., RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1982, Tomo I, p. 141.

objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes «o incluso, de circunstancias» en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (STC 6/1983, de 4 de febrero, reiterada en las SSTC FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). Ahora bien, como también hemos afirmado, –es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3) (STC de 15 de diciembre de 2005 fundamento jurídico 5).

Esta interpretación forzada, por la introducción de instrumentos de dirección pública en la vida social y económica<sup>27</sup> es flexible y en ocasiones parece que se identifica urgencia con conveniencia, pero como ya en 1978 escribiese Alzaga, «los “llamados casos de extraordinaria y urgente necesidad”, se plantean con cierta frecuencia en la vida política, social y económica de nuestros días... cuyo ritmo no puede ser alcanzado por el procedimiento legislativo ordinario e incluso... por el procedimiento de urgencia.»<sup>28</sup>

No debe pues extrañarnos que tan sólo en una ocasión se ha apreciado la inconstitucionalidad en un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto de hecho.<sup>29</sup>

Expuesto lo anterior, la cuestión a contestar es ¿si es aplicable esta doctrina a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas?, para responder a esta pregunta, es preciso ver como han regulado los Estatutos de las Comunidades Autónomas la referida potestad normativa y si exceptuamos la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias que en su artículo 25 limitaba las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad a «circunstancias catastróficas o de emergencia o lo circunscribía a los casos en que un proyecto de ley fuese obstaculizado, en los demás Estatutos de Autonomía, el presupuesto de hecho habilitante se define como “casos de extraordinaria y urgente necesidad” por lo que en principio resulta de plena aplicación la doctrina expuesta.»<sup>30</sup>

27 S. DE VEGA GARCÍA, A.: «La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” del Decreto-ley en la Jurisprudencia Constitucional Española» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 68, abril-junio, 1990, p. 252.

28 ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La Constitución Española de 1978. Comentario Sistemático*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978, p. 558, cit a FINER, Hermann: *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*. Tecnos. Madrid, 1964.

29 STC 68/2007, que declara inconstitucional el Decreto Ley 5/2002 de 24 de marzo de medidas urgentes para la reforma de protección de desempleo y mejora de la ocupabilidad. *Vid.* SANZ PÉREZ, A. L.: *De cómo puede*

*apreciar el Tribunal Constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-leyes*. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional. n.º 10/2007.

30 Artículo 25 de la P. del Estatuto de Autonomía de Canarias «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 recibirá n 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 normas vigentes o por el ejercicio de derechos derivados de estas, mientras que se

## 2. La materias excluidas del contenido de los Decretos-leyes

Los Decretos-leyes se hallan sujetos a una doble limitación material, en primer lugar se hayan limitados por la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas: para poder dictar un decreto-ley, la Comunidad Autónoma tiene que tener asumida la competencia legislativa sobre la materia objeto de la misma, ya sea con carácter exclusivo o compartido. Consideramos que allí donde cabe la potestad reglamentaria no se debe dictar un Decreto-ley.<sup>31</sup>

En segundo lugar los estatutos de Autonomía al igual que el artículo 86 de la Constitución 30 excluido de su ámbito de normación una serie de materias.

Los límites materiales a la potestad de urgencia, son una opción del constituyente, pero además de inusuales en el Derecho comparado, plantean problemas de interpretación; no sólo porque las materias enunciadas en el artículo 86 de la Constitución, admiten interpretaciones diversas, sino también porque la existencia de unos ámbitos de decisión irrenunciables para el Parlamento e intocables para el Gobierno, que ya de por sí resulta una garantía suficiente sin que sea necesario añadir nada más.<sup>32</sup>

Dos son las opciones de los Estatutos: reproducir los límites materiales referidos en el texto constitucional, o especificar las materias que quedan fuera del ámbito de regulación.<sup>33</sup>

Nuestro Estatuto se remite a la norma constitucional y en el artículo 58 de la Ley del Gobierno especifica que los Decretos-leyes, «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de Generalitat, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía y al régimen electoral de la Comunitat Valenciana.»

Comienza el artículo 58 de la Ley de gobierno, diciendo que los decretos-leyes no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de la Generalitat.

En relación con esta primera exclusión y tras diferentes interpretaciones doctrinales, el Tribunal Constitucional ha señalado, en relación con las Instituciones Básicas del Estado, que son instituciones básicas «aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley» (5. TC 60/86 de 20 de mayo) y que la prohibición constitucional haría referencia a «los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las institucio-

produce la tramitación parlamentaria de a aquel. 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 pretende salvaguardar.» Presentado el 14 de septiembre de 2006 (retirado).

31 *Vid.* sobre este tema NÚÑEZ LOZANO, M. C.: «El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y

urgente necesidad» en *Revista de Administración Pública*, n.º 62, sep-dici. 2003, p. 339 y la bibliografía allí citada en nota 2.

32 CARMONA CONTRERAS, A.: *La configuración constitucional... op. cit.* p. 33.

33 *Vid.* artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; Artículo 44.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón; Artículo 49 del Estatuto de Autonomía de Baleares; Artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León; Artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

nes estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas.

De una forma clara quedan excluidas, las referidas en el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que dice literalmente: «Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, la Academia Valenciana de la Lengua, el Consell Juridic Consultiu y el Comité Econòmic i Social y además el artículo 44.5 del EACV señala que «el desarrollo legislativo de las Instituciones de la Generalitat previstas en el artículo 20.3 de este Estatuto requerirá para su aprobación una mayoría de tres quintas partes de la Cámara.»

El segundo límite viene referido a «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía.»

Dos son por consiguiente las restricciones. En relación con la primera «derechos reconocidos en la Constitución Española», debemos efectuar las siguientes precisiones:

1. Los derechos reconocidos en la Sección Primera del Capítulo II del título 1 (artículos 15 a 29) exigen para su desarrollo reserva de ley orgánica, (que excluye la normación autonómica) reserva de ley «relativa» que queda circunscrita a las regulaciones que supongan «un desarrollo directo de un derecho fundamental» o bien de aquellas que «inciden sobre aspectos consustanciales del mismo», lo que la Constitución pretende es que se desarrollen por ley orgánica los elementos básicos que configuran el ejercicio de un derecho fundamental, es decir las normas «reguladoras de las formas y condiciones del ejercicio de los derechos fundamentales y de los límites de éstos».
2. Los derechos reconocidos en la Sección Segunda (artículos 30 a 38), se hallan sujetos a la reserva de ley ordinaria, lo que en principio no excluye las leyes autonómicas.

Además de ello hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 149 1.º de la Constitución, que reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, que incluye todos los derechos reconocidos en el capítulo II del Título 1 (artículos 14 a 38).

El Tribunal Constitucional ha precisado que son condiciones básicas las que «hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales... en todo caso, las condiciones básicas han de ser imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad que no puede consistir en igualdad formal absoluta.»<sup>34</sup>

En relación con la segunda exclusión, derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía, se hallan comprendidos en el Título II del Estatuto que bajo la rúbrica «De los derechos de los valencianos y valencianas» (artículos 8 a 19) reconoce un elenco de valores, derechos estatutarios y principios rectores que imponen obligaciones a la Generalitat.

34 CATALÁ I BAS, A. H.: «Estatuto Valenciano y construcción del Estado Social» en GARRIDO MAYOL, V.: *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Cátedra de Derecho Autonómico. Fundación Profesor Manuel Broseta. Universitat de València, 2007, pp. 181 y s.

Es en el apartado 2 del artículo 10, donde se dispone que «Mediante una Ley de Les Corts se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos, que contendrá el conjunto de principios, derechos y directrices que informen la actuación pública de la Generalitat en el ámbito de la política social», conteniendo el apartado 3 los diferentes ámbitos en los que se tendrá que centrar la actuación de la Generalitat.

Por consiguiente en este precepto se establece una obligación conjunta de les Corts y Gobierno, una colaboración entre ambos en orden a los derechos que no podrán ser regulados por el Ejecutivo sin los dictados de Les Corts.

Finalmente debemos precisar que se entiende por el término utilizado en la ley del Gobierno «afectar». El Tribunal Constitucional (refiriéndose al artículo 86 de la CE), en su sentencia 111/1983 ha señalado, que «este término debe interpretarse de tal modo, que ni reduzca a la nada el decreto-ley y... ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título 1, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos.» Pero añade la Sentencia «Esta vía interpretativa exige también que se tenga en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso, e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas Secciones y Capítulos del Título 1, dotados de mayor o menor rigor protector, a tenor del artículo 53 de la CE.» (STC 111/83).

Criterio que también es aplicable a la regulación autonómica. En este sentido algunos Estatutos de Autonomía han utilizado expresiones acordes con la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional y se han referido a «desarrollo de los derechos deberes y libertades» (Aragón) o «regulación esencial o desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto» (Cataluña).

En tercer lugar queda excluido del ámbito de normación de los decretos-leyes autonómicos el régimen electoral de la Comunidad Valenciana. Es claro que se refiere a las elecciones a diputados y diputadas de las Cortes Valencianas, ley prevista en el artículo 23 del Estatuto, normativa que se refiere a los aspectos primarios o básicos, pudiendo quedar los particulares y secundarios a disposición del decreto-ley.<sup>35</sup>

Más allá de esta reserva material hay una serie de cuestiones cuya regulación requiere, por decisión del Estatuto, la intervención de les Corts, o un específico procedimiento legislativo o medidas que requieren la intervención parlamentaria, sino por medio de una ley formal, por actos legislativos de las Corts, y en consecuencia quedan

<sup>35</sup> El régimen electoral está compuesto por 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 de lo establecido en el artículo 137 de la Constitución Española, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos

(STC 38/1983, de 16 de mayo). La Disposición adicional 1ª de la LOREG ha dispuesto el carácter básico de determinados preceptos de la ley estatal, aplicable por tanto a las elecciones de la Asamblea Legislativa de la Comunidad. Vid. Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

fuera de las posibilidades de la legislación gubernativa. Así ocurre con la reforma del Estatuto (81), Presupuestos de la Comunidad (artículo 76), autorización al Consell para emitir deuda pública (artículo 77 se requiere acuerdo de les Corts), Patrimonio de la Generalidad (artículo 71 reserva específica de ley), transferencia o delegación de funciones en las Diputaciones (artículo 66. 2), autorización de medidas necesarias sobre las Diputaciones para el cumplimiento forzoso de obligaciones (artículo 66. 4), ley de Coordinación de Diputaciones (artículo 66.3 se requiere una ley aprobada por mayoría absoluta), División Comarcal (artículo 65.1 requiere la aprobación por mayoría de 2/3), ley de régimen local (artículo 64.1 reserva de ley), delegación y ejecución de funciones y competencias en ayuntamientos y entes locales y supramunicipales (artículo 64.2 párrafo 1), descentralización en favor de los Ayuntamientos de competencias (artículo 64.2 párrafo 3.º se requiere ley de Corts), celebración de convenios de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas (artículo 62.4 se requiere autorización de Les Corts), Convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios con el Estado y Comunidad Autónomas (artículo 59 requiere aprobación de Les Corts y comunicación a las Cortes generales), Acuerdos de Cooperación (artículo 59. 2 se necesita autorización de las Cortes Generales), Ley de creación del Consell Audiovisual de la Comunidad Valenciana (artículo 56.3 se precisa mayoría de 3/5), Ley de Policía Autónoma (artículo 55.1 Ley de Corts).

### **3. El control parlamentario del Decreto-ley**

Los decretos-leyes, como instrumentos estrictamente gubernamentales, están sometidos a un breve plazo de vigencia, son intrínsecamente provisionales, en cuanto que en un plazo máximo de 30 días se debe producir un expreso pronunciamiento convalidatorio o derogatorio por parte del Legislativo.<sup>36</sup>

La clave del sistema constitucional de los decretos-leyes se encuentra en la necesaria intervención del Parlamento para su convalidación. El hecho de que el decreto-ley sea una norma gubernamental hace precisa la intervención de Les Corts para su pervivencia o no en el ordenamiento jurídico.

El artículo 44.4 del EACV siguiendo lo establecido en la Constitución Española señala que los decretos-leyes deben ser «sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.» El artículo 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas<sup>37</sup> establece un procedimiento de control prácticamente idéntico al establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

De acuerdo con esto, el artículo 86 de la Constitución establece dos procedimientos diferentes: el debate y votación de totalidad mediante los cuales el Congreso (en pleno o, en su caso Diputación Permanente a quien corresponde, según el artículo 78. 2, velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y ejercer en estos supuestos

<sup>36</sup> Vid. MONTERO GIBERT, J. R., GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*. Tecnos. Temas Clave de la Constitución Española, 1984, pp. 90 y s.

<sup>37</sup> Artículo 137.

«1. Cuando el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad dictare resoluciones legislativas provisionales mediante decretos ley éstos requieran la convalidación del Pleno de la Cámara y, por ello, deberá dar traslado inmediato a la Mesa de les Corts para su tramitación.

sus facultades si hubiera sido disuelta o hubiese expirado su mandato) habrá de pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación en bloque en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación, o bien la tramitación del mismo, durante dicho plazo, como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

La lectura del artículo 86 de la Constitución permitía pensar que ambos procedimientos estaban configurados como alternativos y de utilización indistinta según las circunstancias y la mayor o menor conveniencia de una discusión individualizada artículo por artículo, pero la praxis parlamentaria impuso desde el primer momento la solución opuesta de forma que la convalidación o derogación del decreto-ley, se considera previa en todo caso y, por tanto, condicionante de la utilización del segundo de los procedimientos habilitados en el texto constitucional.

Esta práctica que en el ámbito estatal venía forzada por el rigor del plazo de 30 días establecido en el artículo 86.2 de la Constitución en el que es imposible tramitar en las dos Cámaras un proyecto de ley, fue aceptada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 31 de mayo de 1982, si bien en esta sentencia se señaló que «nada se opone a una interpretación alternativa de las dos vías».

Desde un primer momento se puso de manifiesto, que la utilización sucesiva de ambos procedimientos provoca la inutilidad del segundo y la rigidez de la institución en su conjunto que, al estar desdoblada en dos procedimientos distintos no permite el ejercicio flexible y matizado del control parlamentario, impidiendo a la Cámara la posibilidad de introducir enmiendas en la disposición sometida a su consideración, posibilidad sólo actualizable a posteriori, a través de otro procedimiento y sin la inmediatez necesaria para que pueda ser operativo,<sup>38</sup> esta interpretación efectuada por el Reglamento del Congreso de los Diputados es a juicio de Cruz Villalón<sup>39</sup> poco acorde con el texto constitucional, porque lo que en todo caso se dice es que en el plazo de 30 días tiene que recaer un expreso pronunciamiento de las Cortes Generales ya conva-

2. El debate y votación sobre la convalidación o derogación del decreto ley se realizará en el Pleno de Les Corts o de la Diputación Permanente, antes de que transcurran los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo que establece el artículo 86.2 de la Constitución Española. En todo caso, la inserción en el orden del día de un decreto-ley para su debate y votación podrá hacerse tan pronto como hubiese sido publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

3. El procedimiento de convalidación o derogación de un decreto ley, tanto en el Pleno de la cámara como en la Diputación Permanente, se ajustará a los siguientes términos:

1.º Un miembro del Consell expondrá a la cámara las razones que han obligado a su promulgación, iniciándose a continuación un debate de los calificados de totalidad.

2.º En la votación siguiente, los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

3.º Convalidado un decreto-ley, la Presidencia de Les Corts preguntará si algún grupo parlamentario solicita que se tramite como proyecto de ley.

En caso afirmativo, la solicitud se someterá, sin debate, a la consideración de la cámara. Si el resultado de la votación fuese favorable, la Mesa tramitará el correspondiente proyecto de ley por procedimiento de urgencia, sin que puedan presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución.

4.º La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyecto de ley por procedimiento de urgencia los decretos-leyes que presente el Consell durante los períodos que les Corts estén disueltas. En este supuesto, toda la tramitación se hará ante el pleno de la Diputación Permanente.

5.º El acuerdo de convalidación o derogación será publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

38 SALAS, *op. cit.*, p. 143.

39 CRUZ VILLALÓN, P.: «Tres sentencias sobre el decreto-ley (SSTC 29/82 y 6 y 111/83)» en AA.VV.: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 1985.



lidando o derogando el decreto, ya decidiendo iniciar la reconversión en ley, el plazo de 30 días es para iniciar el procedimiento legislativo, no para concluir el mismo.

Además como señala Jimenez Campos, si el control se hace por medio del procedimiento de reconversión en ley, se propicia la colaboración e intervención de las minorías, todo lo contrario de lo que ocurre si el control se realiza por una Cámara en la que se produce el continuum gobierno-mayoría parlamentaria, este autor pone el énfasis en este tipo de control que es el único eficaz debido a las deficiencias que presenta el de constitucionalidad, al ser la extraordinaria y urgente necesidad un concepto de difícil fiscalización jurisdiccional.<sup>40</sup>

Con todas estas críticas y viendo próxima la incorporación de los decretos-leyes al ordenamiento autonómico se postulaba el carácter alternativo de ambos procedimientos,<sup>41</sup> y que fuese la Cámara la que decidiese entre la convalidación o conversión. No ha sido así la regulación estatutaria en aquellas Comunidades que han reconocido el decreto-ley, han configurado el mismo sistema de control parlamentario que el estatal, estableciendo una utilización sucesiva y no alternativa. Ello no impedirá que dada la regulación en las normas reglamentarias puedan modificarse si el control no resulta operativo.

En cuanto a la naturaleza del control, se trata sustancialmente de un control de oportunidad pues si bien encierra ciertos elementos de control de legalidad, descansa principalmente sobre el contenido material del Decreto-ley, sobre la oportunidad del mismo y sobre la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, que son juicios de carácter básicamente político. Se trata «de un control libre, no vinculado», de forma que el Congreso aprecia libremente la procedencia o no de la convalidación. Los controles de legalidad quedan reservados a los órganos jurisdiccionales.

#### a) *La convalidación o derogación del Decreto-ley*

Publicado el decreto-ley en el *Diario Oficial de la Generalitat* las Corts deben pronunciarse inexorablemente en un plazo máximo de 30 días sobre su convalidación o conversión, el Reglamento de las Corts Valencianas establece en el artículo 137 apartado primero la obligación del Consell de dar traslado inmediato del decreto-ley a la Mesa de Les Corts para su tramitación, extremo este no contemplado en la legislación estatal y que es muestra de las reglas de cortesía e información recíproca que deben presidir las relaciones entre ambos órganos constitucionales.

La convalidación se realiza en el Pleno de la Cámara, que comienza por la exposición de las razones, efectuada por un miembro del gobierno que han obligado a su promulgación, iniciándose a continuación un debate de los calificados de totalidad.

La decisión favorable a la ratificación del decreto-ley no convierte a éste en ningún caso en una verdadera ley. La práctica parlamentaria negó desde el primer momento este efecto al acto de ratificación, que se publica en el *Diario Oficial* como un acuerdo de

40 JIMÉNEZ CAMPO, J. « señala además que la norma del artículo 86.3 sólo tiene sentido estableciendo la alternatividad, puesto que la posibilidad de iniciar el procedimiento legislativo siempre existe Las Diputaciones Permanentes y el control del decreto-ley» en *Revista de Derecho Político*, n.º 15, 1982, p. 36.

41 TUR AUSINAR, R.: «A propósito de los...» *op. cit.*, p. 303 y *El control parlamentario de los decretos-leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004, p. 194. CARMONA CONTRERAS, A.M.: «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía. Consideraciones críticas» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 76, 2006, p. 36.



la Presidencia de la Cámara. En este sentido, se orientó también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: «El decreto-ley no se transforma en Ley, es decir no cambia su naturaleza jurídica.» Es por ello que se mantiene la vigencia de los límites materiales impuestos por el estatuto a la norma. Es sin embargo una norma con fuerza y valor de ley tan estable como cualquier otra. Santolaya, ha señalado que estamos ante un «tertium genus» sometidos a los mismos límites que el decreto-ley, pero sin su régimen de provisionalidad, y sobre los cuales no se ha producido apenas discusión parlamentaria, lo que produce infinidad de problemas.<sup>42</sup>

Si el pronunciamiento es negativo, el decreto-ley queda derogado con la inmediata puesta en vigor de la legislación por ellos afectada que había quedado en suspenso, pero la cuestión más importante que se plantea es el alcance de los efectos de la derogación, esto es, si producen efectos «ex nunc» o «ex tunc».

A favor del alcance «ex nunc» se ha pronunciado la mayoría de la doctrina (Astarloa, García de Enterría, Torres del Moral, Soriano, Cruz Villalón, Santolaya) manteniendo, entre otros, los siguientes argumentos: La utilización del término «derogación», la posición constitucional del Gobierno que hace que sus actos tengan una presunción de validez, presunción sólo desvirtuable por el Tribunal Constitucional un argumento sistemático del ordenamiento jurídico español en el que no existen dudas acerca de la efectiva competencia del Gobierno para producir decretos-leyes, por ello se concluye que estamos ante una cesación de efectos.

También se ha mantenido la nulidad, considerando que los efectos de la derogación deben retrotraerse al momento de la publicación del decreto en el diario oficial y ello porque «la no convalidación supone una declaración expresa del Congreso de los Diputados de que tal norma no debió nunca dictarse»<sup>43</sup> o por considerar que los decretos-leyes son disposiciones legislativas provisionales, provisionalidad que impide la consolidación o adquisición de firmeza de los actos de la Administración dictados en base a aquella y que incidan en la esfera jurídica de los ciudadanos.

En conclusión se puede afirmar con ASTARLOA que la utilización de la expresión «derogar» y la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9 de la Constitución Española imponen que los efectos sean «ex nunc», siendo además que esta derogación retroactiva puede responder a motivaciones puramente políticas.<sup>44</sup> Pero de la misma forma que en los ordenamientos donde se prevé la retroactividad se arbitran soluciones de compromiso nuestro derecho debe de facilitar instrumentos para evitar que la derogación «ex nunc» produzca como efecto la inatacabilidad de un acto dictado en ejecución de un decreto-ley, con la paradoja de que los eventuales vicios de éste resultarían sanados indirectamente. Tal se producirá sí, derogado el decreto-ley se impide por el Tribunal Constitucional la continuación de los recursos a que de lugar. En punto a estos efectos, el Tribunal Constitucional ha considerado en la STC 60/86 que: «Esta anulación no ha de comportar, sin embargo, la de los actos jurídicos dictados en eje-

42 SANTOLAYA MACHETTI, P.: *op. cit.*, pp. 210 y ss.

43 PÉREZ ROYO, J.: *Las fuentes...* *op. cit.*, p. 125.

44 ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *Comentario al artículo 86 de la Constitución Española. Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978* (dirigida por O. Alzaga). Vol. VII. EDESA. Madrid, 1985.

cución de los preceptos que ahora se invalidan ni por lo mismo la de las situaciones administrativas declaradas a su amparo, pues no hay razón en este caso para retrotraer el efecto invalidante de las normas declaradas inconstitucionales al momento de la entrada en vigor de las mismas.»<sup>45</sup>

A la vista de esta discusión no hubiese estado de más la previsión del legislador autonómico en orden a que se posibilitase a la Cámara para regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas bajo el decreto-ley provisional cuando se emitiera un acto derogatorio o ley sustitutoria.<sup>46</sup>

#### *b) La conversión del Decreto-ley en Ley*

Les Corts, de acuerdo con lo que se ha dicho, no tienen otra opción que convalidar o derogar en bloque el decreto-ley sometido a su consideración. Cualquier modificación del mismo, en base a la aceptación de las correspondientes enmiendas, ha de realizarse mediante este procedimiento de conversión en Ley.

Corresponde a Les Corts decidir si tramitan o no el decreto-ley como ley por el procedimiento de urgencia. El apartado 30 del artículo 137 del Reglamento de Les Corts así lo establece: «Convalidado un decreto-ley, la Presidencia de Les Corts preguntará si algún grupo parlamentario solicita que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud se someterá, sin debate, a la consideración de la Cámara. Si el resultado de la votación fuese favorable, la Mesa tramitará el correspondiente proyecto de ley por procedimiento de urgencia, sin que puedan presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución.»

En este supuesto los límites específicos a la producción normativa desaparecen. Les Corts no necesitan ya ni de presupuesto habilitante ni de relación de adecuación. El resultado final de la tramitación, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 111/83 de 2/12) «Es una ley formal del Parlamento que sustituye en el ordenamiento jurídico al decreto-ley» porque en ella «Las Cortes despliegan la plenitud de sus facultades legislativas».

Si bien no pueden presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución, exigencia lógica puesto que si lo que se desea es producir una normativa diversa a la originariamente elaborada por el Gobierno, no parece oportuno acudir al trámite de conversión. En tal supuesto lo procedente es ejercer el derecho de iniciativa legislativa.

Queda por plantearse que ocurre cuando publicado un decreto-ley en el *Diario Oficial* transcurre un plazo de 30 días sin que se produzca el pronunciamiento del Parlamento. La cuestión se ha planteado a nivel estatal y tal silencio debe entenderse en sentido negativo, el decreto-ley queda derogado, puesto que la nota de provisionalidad que se predica de los decretos y los términos imperativos que el artículo 86 establece al exigir un pronunciamiento expreso para que la convalidación se produzca, obliga a concluir, que transcurrido el plazo, el Decreto-ley pierde toda eficacia.

<sup>45</sup> STC 60/1986, de 20/5/1986, FJ 40.

<sup>46</sup> TUR AUSINA, R.: *El control p... op. cit.*, p. 195.

Algunos Estatutos de Autonomía se han referido de forma expresa a este extremo, así el artículo 110. 2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que «los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de 30 días siguientes a su promulgación no son convalidados.»<sup>47</sup>

«En el caso de que Les Corts estén disueltas, las facultades de convalidación o derogación del decreto y reconversión en ley, son asumidas por la Diputación Permanente, así lo establece el artículo 137 del reglamento de Les Corts.»<sup>48,49,50</sup>

### Consideración final

A la vista de lo que hemos estudiado, el Decreto-ley, que tradicionalmente se considera como un instrumento de reforzamiento del poder del Ejecutivo sobre el Legislativo, deviene en nuestro caso en una herramienta más trascendente desde el punto de vista político y de imagen del poder Ejecutivo, que un instrumento realmente útil para el Gobierno de la Comunidad.

47 En el mismo sentido artículo 49.2 del Estatuto de Autonomía de Baleares; Artículo 64. 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

48 Sobre este tema *vid.* JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-ley» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 10, 1981.

49 La posibilidad de que las Diputaciones Permanentes puedan reconvertir un Decreto-ley en ley, y por tanto pueden concluir el procedimiento legislativo ha provocado opiniones encontradas. A favor, AJA, E.: «Consideraciones sobre las Comisiones Parlamentarias» en AA.VV.: *Parlamento y*

*Sociedad Civil*. Coordinado por M.A. APARICIO. Cátedra de Derecho Político. Universidad de Barcelona. 1980, pp. 133-135. En contra, Jiménez CAMPO, *op. cit.*, p. 39.

50 Al concluir este trabajo, se ha aprobado el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo (DOGV núm. 5795, de 30 de junio de 2008. Convalidado por la Diputación Permanente de Les Corts el 24 de julio de 2008, con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Socialista y la abstención del Grupo Parlamentario Compromís.