

Treball de Fi de Grau:

**La figura del Real Decret-llei com a instrument normatiu
habitual per gestionar la crisi econòmica.**

Francesc Estrany Mayol.

Professor - tutor: Avel·lí Blasco.

INDEX:

- 1- Abús de la figura del Reial Decret-llei en l'actual legislatura dins el marc de la crisi econòmica.
- 2- La regulació del Reial Decret-llei a la Constitució espanyola de 1978.
- 3- Límits materials del decret-llei.
- 4- La delimitació del pressupost habilitant i la seva fiscalització.
- 5- Efectes jurídics dels Decret-llei i la seva tramitació parlamentaria.
- 6- L'alternativa a l'ús desmesurat del decret-llei: procediments legislatius abreujats.
- 7- La utilització dels procediments legislatius abreujats com a proposta alternativa a la sobre utilització del decret-llei.
- 8- La utilització del decret llei des de l'inici de l'actual Legislatura.
- 9- Bibliografia.

Abús de la figura del Reial Decret-llei en l'actual legislatura dins el marc de la crisi econòmica.

Veiem com un dels aspectes en què es manifesta la influència de les crisis econòmiques en el sistema de fonts és el notable increment de l'activitat normativa impulsada pels Executius, ja sigui a través de la presentació de projectes de llei per a la tramitació parlamentària, o ja sigui mitjançant l'aprovació unilateral de legislació d'urgència.

Com a titular de la funció de direcció política de l'Estat, és d'esperar que el Govern adopti les mesures necessàries per afrontar situacions excepcionals, qüestions inajornables, o circumstàncies imprevistes que puguin plantejar, i això, fent ús dels instruments normatius que la Constitució posa a seu abast, no només els habituals o ordinaris, sinó també els de caràcter excepcional com és la figura del decret llei en virtut de la potestat reconeguda per l'article 86 Constitució Espanyola (CE). És previsible i desitjable que l'Executiu reaccioni davant situacions de crisi o urgència amb la major celeritat, fent un ús responsable dels mecanismes disponibles i, si és possible, en col·laboració amb el Legislatiu.

En el cas concret de la crisi econòmica en què ens trobem immersos, l'activitat legislativa de l'Estat s'ha vist alterada per l'elevat nombre d'ocasions en què el Govern de la Nació ha recorregut a la utilització d'un mecanisme normatiu excepcional, el decret llei, en lloc de donar impuls a l'activitat legislativa de l'Estat a través de la presentació de projectes de llei per a la tramitació i aprovació parlamentària. Això s'ha traduït en una alteració no només de les relacions entre l'Executiu i el Legislatiu, sinó també del funcionament del nostre sistema de fonts.

Resulta evident que l'ús creixent d'un instrument excepcional com la legislació d'urgència sempre comporta un cert risc d'abusar-ne, i amb això, de substituir la llei formal. En aquest context, el Govern assumeix tot el protagonisme en la producció normativa, mentre que el titular originari de la funció legislativa, les Corts Generals, passa a un segon pla deixant d'ocupar el lloc central que té en la vida política estatal i perdent el monopoli que posseeix en l'exercici de la funció legislativa. Com a conseqüència d'això, el decret llei passa a convertir-se en l'instrument normatiu habitual per gestionar la crisi econòmica desplaçant a la forma jurídica de la llei.

Des de l'inici de la X Legislatura fins al maig de 2013, el Govern de la Nació ha aprovat trenta-sis decrets-lleis, onze dels quals després de la seva convalidació han estat convertits en llei mitjançant el procediment d'urgència.

Així mateix, durant aquest mateix període l'Executiu ha impulsat l'activitat legislativa de l'Estat presentant davant el Congrés dels Diputats quaranta-sis projectes de llei. Onze d'aquestes lleis procedeixen de decrets llei, tretze corresponen a tramitacions de lleis orgàniques, dues a les lleis de pressupostos generals de l'Estat per als anys 2012 i 2013, i finalment, només vint projectes legislatius corresponen a tramitacions de lleis ordinàries.

Aquestes dades requereixen d'una reflexió sobre com s'està utilitzant la figura jurídica del decret llei en el context de l'actual crisi econòmica. Com es pot comprovar, crida l'atenció que des de l'inici de la X Legislatura el nombre de decrets llei aprovats (36) sigui gairebé equivalent al nombre de projectes de llei presentats per l'Executiu (46) i sensiblement superior al nombre de lleis aprovades per

les Cambres per impuls legislatiu del Govern (27), -molt superior, si es descarten les lleis que procedeixen de decrets-lleis, un total de onze-.

Aquestes xifres evidencien que l'Executiu ha optat majoritàriament per la utilització d'un instrument normatiu unilateral per afrontar la crisi, la legislació d'urgència, davant la llei formal d'origen parlamentari. A més, i com es desprèn de les dades destacades, la major part de les iniciatives legislatives governamentals convertides finalment en llei no podien ser regulades per Decret-llei, ja que corresponen a matèries reservades a procediments legislatius especials i, per tant, a l'exclusiva competència del Poder Legislatiu. Això és el que passa amb els àmbits materials reservats a la categoria de llei orgànica (art. 81.1º CE), els actes d'autorització de tractats internacionals per mitjà dels quals s'atribueixi a una organització o a una institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució (art. 93 CE) o l'acte d'aprovació dels pressupostos generals de l'Estat (art. 134 CE). El tret comú en tots aquests supòsits és que es tracta de matèries tipificades constitucionalment i reservades no només a un procediment específic de tramitació i aprovació (reserva de procediment), sinó també a la pròpia institució parlamentària (reserva de Parlament), de manera que en cap cas les mateixes podrien ser objecte de regulació per part de l'Executiu a través de la legislació d'urgència.

Així, i a la llum d'aquesta realitat, sembla que el Govern de la Nació ha optat per la legislació parlamentària davant del decret llei només quan exigències constitucionals així ho imposen, com és el cas de les matèries sotmeses a reserves procedimentals específiques. Això demostra que en aquells casos en què no es tracta d'una reserva

procedimental, i per tant podria optar entre la presentació d'un projecte de llei o l'emanació d'un decret llei, el Govern ha utilitzat en un percentatge molt elevat la legislació de urgència donant lloc a una alteració en les maneres de producció normativa, en la mesura que l'exercici de la funció legislativa de l'Estat que correspon al Parlament s'ha vist desplaçat a un segon pla.

D'altra banda, cal tenir en compte que la tramitació parlamentària dels projectes de llei gaudeix de determinats privilegis en relació amb la tramitació de les proposicions de llei. Com és sabut, les iniciatives legislatives del Govern gaudeixen de preferència en la tramitació i estan exemptes del tràmit de presa en consideració pel Ple de la Cambra la qual cosa facilita el seu camí parlamentari. Així mateix, cal recordar que el protagonisme de l'Executiu en l'àmbit de la producció normativa no es tradueix únicament en la possibilitat d'emanar legislació d'urgència o legislació delegada, sinó també en la possibilitat de presentar projectes de llei davant el Parlament per iniciar el tràmit d'elaboració i aprovació de la llei parlamentària per qualsevol dels seus diferents vies. Precisament, la pràctica parlamentària posa de manifest que la major part de les lleis de l'Estat són aprovades per impuls del Govern i amb el beneplàcit de la majoria parlamentària que el sustenta. No obstant això, i com s'acaba d'assenyalar, des de l'inici d'aquesta legislatura quasi només ha recorregut a l'exercici de la iniciativa legislativa quan s'ha vist compel·lit pel contingut material de les mateixes. A més, i com s'exposarà detalladament més endavant, aquesta circumstància crida més l'atenció si tenim en compte que l'executiu actual compta amb el suport de la majoria absoluta de les dues Cambres i que la major part de les tècniques d'acceleració procedimental per a l'aprovació de la llei formal s'activen a instància o impuls del Govern.

Pel que fa al contingut de la legislació d'urgència aprovada des de l'inici de la Legislatura, es constata que els usos o finalitats per les quals s'ha utilitzat aquest instrument normatiu són bastant amplis, coincidint amb la pràctica habitual dels Executius des de l'entrada en vigor de la Constitució. Sense ànim de donar compte de cada un dels decrets llei aprovats durant aquest últim any, es pot assenyalar, a tall d'exemple, l'ús del decret llei com a instrument per a la transposició de directives europees a dret espanyol (reials decrets llei 5 , 8, 9 i 13/2012), l'adopció de mesures urgents de caràcter laboral (RDL 3/2012), de mesures de consolidació i garantia del sistema de la Seguretat Social (RDL 28/2012), de mesures urgents per a la racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu (RDL 14/2012), de modificació del règim d'administració de la corporació RTVE (RDL 15/2012), de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del sistema nacional de salut (RDL 16/2012), de mesures urgents en matèria econòmica (RDL 20/2011)...

Ara bé, tot i que els continguts materials d'aquests decrets-lleis no són nous, el que crida l'atenció és el percentatge d'ells en relació amb la legislació parlamentària aprovada en aquest període a iniciativa de l'Executiu. Precisament aquesta frequència amb què el Govern està fent ús de la legislació d'urgència durant la present Legislatura ha reobert el debat sobre l'ús i abús del decret llei.

A la llum d'aquesta realitat sobre l'exercici de la funció normativa de l'Estat, i més concretament, sobre l'ocupació de la figura del decret llei, són diversos els interrogants que poden plantejar-se sobre el gir que està donant el nostre sistema de fonts. Pot afirmar-se que la legislació

d'urgència s'ha convertit en l'instrument normatiu habitual substituïnt la legislació parlamentària? Estem davant d'una modificació del sistema de producció normativa previst per la Constitució en què el decret llei apareix configurat com una norma excepcional i la llei parlamentària com l'instrument habitual de legislació? Com a mínim es pot afirmar que el sistema de fonts es ressent a conseqüència de la conjuntura de la crisi econòmica en què ens trobem immersos. Per això, és inevitable plantejar-se si s'ha produït una substitució del legislador parlamentari per l'Executiu en la mesura que el Parlament està perdent protagonisme davant aquest en l'exercici de la funció legislativa per reaccionar davant la crisi, fins i tot, és lògic preguntar-se si no es tracta d'un ús arbitrari, o almenys desmesurat, de la facultat del Govern per aprovar decrets-lleis.

D'altra banda, se susciten altres preguntes igualment rellevants: a què es deu aquesta preferència de l'Executiu per la legislació d'urgència davant la llei parlamentària? i sobretot, hi ha mecanismes alternatius a la seva disposició per impulsar l'aprovació de mesures tendents a pal·liar els efectes nocius de la crisi? Per respondre a aquestes qüestions caldrà repassar les característiques d'aquests dos tipus de normes amb força de llei, legislació d'urgència i legislació parlamentària, per tal d'entendre les raons que expliquen l'ús massiu del Decret-llei davant determinades circumstàncies excepcionals o assumptes urgents i poder valorar la pertinència o idoneïtat del decret llei com a instrument preferit per l'Executiu per afrontar la crisi, sense perjudici de la seva posterior conversió legislativa per les Cambres a través del procediment d'urgència.

La regulació del Reial Decret-llei a la Constitució espanyola de 1978.

Com es desprèn de l'article 86 CE, el text constitucional de 1978 regula la figura del decret llei d'una manera bastant més flexible en relació amb el precedent de l'article 80 de la Constitució republicana de 1931 segons el qual l'emanació de la decretació d'urgència quedava circumscrita a situacions concretes i determinades, és a dir, casos excepcionals que requerissin urgent decisió, o quan ho demanés la defensa de la República quan el Congrés no es trobés reunit. L'actual marc constitucional del Decret-llei dista bastant de la rigidesa del text republicà, oferint a l'Executiu un major marge de maniobra per aprovar "*disposiciones legislativas provisionales*". No obstant això, cal reconèixer que aquesta flexibilitat constitucional del decret llei, "*por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta*" tal com dicta el Tribunal Constitucional en la sentència 137/2011.

Ara bé, malgrat aquesta flexibilitat la seva emanació es troba supeditada a la concurrència d'una sèrie de requisits formals i materials: un formal, on l'apreciació de la circumstància extraordinària i l'urgent necessitat queda en mans del mateix Govern, i altre material, com la prohibició de regular determinades matèries.

Així mateix, la previsió constitucional exigeix un condicionant més, la submissió de la legislació d'urgència a un mecanisme de control parlamentari en exigir que sigui immediatament sotmesa a debat i votació de totalitat al Congrés dels Diputats en el termini de trenta dies des de

la promulgació; termini en el qual, donada la seva condició de norma provisional, la Cambra baixa haurà de pronunciar sobre la convalidació o derogació. Sobre aquest extrem, cal recordar que el Tribunal Constitucional en la sentència 189/2005 ha descartat que aquesta provisionalitat hagi d'estar vinculada a l'abast temporal de la disposició normativa.

Efectivament, el Decret-llei serà sotmès a control parlamentari i la seva eficàcia definitiva dependrà d'una decisió parlamentària, és a dir, l'acte de convalidació per part del Congrés. Des d'aquesta perspectiva, la resolució parlamentària convalidant les disposicions normatives provisionals actua no només com a acte de control polític del decret llei, sinó com a acte legislatiu que transforma en definitiva dita norma.

Per valorar quin és l'abast de la potestat reconeguda al Govern per l'art. 86 CE, resulta convenient recordar els trets d'aquestes disposicions normatives amb força de llei que reben el nom jurídic de decret llei.

Límits materials del decret-llei

El mateix text constitucional limita l'àmbit material del Decret-llei al prohibir la seva utilització per a regular les matèries enumerades en el paràgraf primer de l'art. 86, això és, l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats en el Títol I, el règim de les Comunitats Autònomes i el Dret electoral general.

A més, el Govern tampoc podrà dictar decrets lleis sobre matèries atribuïdes constitucionalment a la competència de les Corts Generals, entre les quals s'inclouen tant les

matèries reservades a un procediment legislatiu especial com les mesures que requereixen la intervenció parlamentària per mitjà d'actes mancats de forma de llei (autorització o pròrroga dels estats de l'art. 116 CE).

Respecte a les matèries sotmeses a procediments legislatius específics, i com ja he assenyalat anteriorment, la tipificació constitucional d'un procediment concret per a la tramitació i aprovació legislativa comporta l'exercici exclusiu de la funció legislativa per part del Parlament, i per tant, queda exclosa la possibilitat que aquesta matèria sigui tramitada mitjançant un procediment diferent, ni aprovada per un òrgan diferent del Legislatiu.

La delimitació del pressupost habilitant i la seva fiscalització.

Sens dubte, la qüestió més problemàtica que ha suscitat la figura del decret llei és precisament la referent a la delimitació del supòsit de fet o pressupost que justifica l'aprovació. El marc jurídic del pressupost habilitant no limita l'ús del decret llei a situacions concretes i determinades (com podria ser una situació de perill per a la seguretat nacional -guerra- o que les Cambres no es trobessin reunides), ni a cap estat de necessitat absoluta (com serien els estats regulats per l'art. 116 CE). Per contra, la regulació de l'art. 86 sembla deixar un ampli marge de discrecionalitat al Govern per apreciar aquest requisit constitucional. No obstant això, l'art. 86 condiona l'aprovació d'aquest tipus de normes a la concurrència d'un requisit o pressupost, la "extraordinària i urgent necessitat", delimitació que ha plantejat no pocs problemes jurídics.

En els seus primers anys de funcionament, el Tribunal Constitucional ja va intentar aclarir aquest extrem al puntualitzar en la sentència 6/1983 que les circumstàncies justificatives utilitzades per a l'aprovació del Decret- llei no es poden entendre com una "*necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes*". Així doncs, des d'aquesta perspectiva no tindrien cabuda en aquesta manera de definir la necessitat els estats d'excepció, alarma i setge de l'art. 116 CE.

La competència per apreciar la circumstància concreta que es pretén afrontar mitjançant l'aprovació del decret llei queda atribuïda als poders polítics (STC 29/1983), d'aquí que l'apreciació de l'extraordinària i urgent necessitat que a aquests correspon sigui un "judici purament polític" (STC 29/1982). Ara bé, i malgrat el reconeixement d'aquesta discrecionalitat política reconeguda a l'Executiu en l'apreciació de l'extraordinària i urgent necessitat, això no és suficient perquè el Tribunal Constitucional pugui, en supòsits d'ús abusiu o arbitrari, "*rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución*" (STC 68/2007, STC 11/2002, de 17 de gener, i 137/2003, de 3 de

juliol). En tot cas, la fiscalització per part del Tribunal Constitucional no deixa de ser un control extern que "*debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario*" (SSTC 182/1997 i la 11/2002).

Tenint present aquesta doctrina constitucional, es pot afirmar que el pressupost habilitant constitueix una necessitat impossible de satisfer fent ús bé del procediment legislatiu ordinari, o bé de qualsevol de les tècniques d'agilització procedimental per a la tramitació i aprovació de la llei prevista per la Constitució i els Reglaments parlamentaris. Realment, la necessitat qualificada constitucionalment d'"extraordinària" i "urgent" implica la insuficiència dels procediments legislatius per a la consecució de la finalitat prevista, és a dir, aconseguir l'emanació de les mesures per afrontar una circumstància política, social o econòmica que requereix d'una resposta precisa dins un termini temporal concret o immediat. La motivació o argumentació de la insuficiència variarà en funció del temps disponible en el cas concret i del temps necessari per a la consecució dels tràmits que formen part del procediment legislatiu. En aquest sentit, la doctrina i concretament A. Carmona s'ha pronunciat afirmant que "*la cualificación extraordinaria referida al evento urgente necesitado de regulación nos pone frente a una situación simplemente no ordinaria, fuera lo normal, lo cotidiano*" (Carmona Contreras, 1997), és a dir, hi ha una necessitat de normació jurídica.

La Jurisprudència constitucional ha donat lloc a una doctrina consolidada sobre els requisits que ha de reunir l'exercici de la potestat normativa excepcional en mans de l'Executiu (per totes, STC 170/2012), i especialment, sobre

la concurrència del supòsit de fet o pressupost habilitant (sintetitzada en la STC 68/2007).

Com dicta la STC 31/2011, dos són els aspectes que s'han de valorar per determinar el judici de concurrència de l'extraordinària i urgent necessitat en cada cas concret: l'exposició dels motius pels quals el Govern entén que es troba davant d'una situació d'urgent necessitat que el porta a acudir a la figura del decret llei i l'existència d'una necessària connexió entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta adoptada per afrontar la mateixa. Efectivament, des del primer moment el Tribunal Constitucional ha sostingut que l'exercici d'aquesta potestat excepcional per aprovar normes amb força de llei pel Govern implica que la definició pels òrgans polítics d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat "sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan"(STC 29/1982), i això, per tal d'evitar un ús abusiu o arbitrari de la mateixa, supòsit en què el Tribunal Constitucional podrà "rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de "extraordinaria y urgente necesidad" y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución" tal i com veiem en la STC 137/2011.

Aprofundint en la delimitació d'aquests elements, pel que fa a l'exposició explícita i raonada de la motivació de la urgència, el Tribunal ha sostingut reiteradament des de la STC 29/1982 que l'examen de la concurrència del pressupost habilitant es durà a terme mitjançant la valoració conjunta de tots aquells factors que van determinar que el Govern

dictés la legislació d'urgència i que són, bàsicament, "los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley" recollits en la Sentència del TC 137/2011. En conseqüència, no serà necessari que l'exposició de l'extraordinària i urgent necessitat consti obligatòriament en el propi decret llei, sinó que n'hi haurà prou que es pugui deduir de qualsevol d'aquests elements. Per tant, per valorar la concurrència d'aquest primer requisit caldrà tenir en compte els arguments emprats per l'Executiu per justificar l'adopció de les mesures en qüestió mitjançant decret llei. En aquest sentit, crec que entre les qüestions que ha de motivar el Govern s'han d'incloure les raons per les que descarta l'opció d'impulsar el procediment legislatiu parlamentari a través de la presentació d'un projecte de llei. En aquest sentit, ha d'argumentar per què considera que no és possible aconseguir una actuació normativa immediata en un termini inferior que el requerit per a la tramitació parlamentària de les lleis. En altres paraules, ha de justificar perquè entén que aprovar les mesures necessàries per afrontar la urgència a través de la forma jurídica de llei i la utilització de l'*iter legis* ocasionaria un obstacle o perjudici per a la consecució dels objectius perseguits, tal i com recull la STC 68/2007. Així doncs, l'argumentació del Govern esdevé un element clau per valorar l'acreditació del pressupost habilitant i evitar l'ús arbitrari d'aquesta tècnica normativa.

Pel que fa al segon d'aquests aspectes, serà imprescindible que hi hagi una connexió o adequació entre les mesures adoptades pel Govern, i incloses en el decret llei, i la

situació d'urgència a què es pretén atendre ja que en tot cas, la resposta normativa haurà de ser *"adecuada congruentemente con la situación de necesidad alegada como título habilitante de la puesta en marcha de esta fuente del Derecho"* tal i com podem veure a la STC 6/1983.

Precisament, l'exigència d'aquesta necessària connexió entre la facultat normativa excepcional i l'existència del pressupost habilitant fa que el concepte constitucional de "extraordinària i urgent necessitat" de l'art. 86.1 no sigui tal i com recull la STC 68/2007 *"una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes"*.

Recentment, el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de delimitar encara més l'abast de la potestat normativa excepcional del Govern en establir que la situació de necessitat que es pretén afrontar amb les mesures adoptades no pot justificar únicament, o *"por si misma"*, en raons de tipus estructural. En concret, ha afirmat que quan la necessitat al·legada pel Govern per aprovar el decret llei sigui estructural, i no conjuntural, *"y salvo en situaciones especialmente cualificadas por notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno. Lo contrario supondría excluir prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario el conjunto de la legislación laboral y de Seguridad Social, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de*

distribución de poderes" com es pot apreciar en la STC 68/2007.

Crida l'atenció que aquest argument hagi estat reconegut precisament en dues de les escasses resolucions en què el Tribunal ha declarat la inconstitucionalitat dels decrets-lleis impugnats (STC 68/2007 i 137/2011), però resulta encara més curiós que en ambdós casos els decrets-lleis declarats inconstitucionals van ser aprovats per un Govern que gaudia de majoria absoluta a les dues cambres del Parlament, pel que podria haver recorregut perfectament a la legislació parlamentària impulsant, per si mateix o per mitjà de la majoria parlamentària, alguna de les tècniques procedimentals tendents a l'agilitació de l'aprovació legislativa.

Delimitada d'aquesta manera l'extraordinària i urgent necessitat, resulta impossible reduir-la a una situació o circumstància unívoca. Més aviat al contrari, la seva delimitació haurà de fer-se cas per cas en el moment de definir les mesures concretes que s'aprovaran amb forma jurídica de decret llei i amb què es pretén afrontar la urgència, i en el moment d'exposar les raons per què es fa ús d'aquest instrument normatiu. És a dir, la justificació de la necessitat i l'exposició de les raons per les quals es fa ús d'aquest instrument normatiu té lloc en el mateix acte jurídic pel qual emana la disposició normativa del Govern (a diferència del que passa amb el procediment legislatiu d'urgència en què, en determinats casos, existeix una declaració d'urgència com a requisit previ a la tramitació particularitzada).

En aquest sentit coincideixo amb Jiménez Camp quan afirma que es tracta d'una "*necesidad perentoria de normación que no puede ser satisfecha a través del cauce parlamentario*,

en el que està prevista tanto la “descentralización legislativa” en Comisión (art.75.2 y 3 CE) como la abreviación de plazos por urgencia (art. 93 Reglamento del Congreso de los Diputados –en adelante, RCDip.– y art. 133 Reglamento del Senado –en adelante, RSen.–) y la aprobación de proyectos de ley en lectura única (arts. 150 RCDip. y 129 RSen.)”. Efectivament, s'ha de tractar de circumstàncies imprevisibles, la solució o resposta es vegin dificultades per la dilació pròpia del procediment d'elaboració de la llei parlamentària, l'ordinari o qualsevol de les modalitats especials per raó de temps de tramitació, i això, pugui ocasionar un perjudici. Des d'aquesta òptica, el Decret-llei es presenta com un mecanisme tendent a anticipar l'aplicació de la norma aprovada, i amb això, avançar la seva efectivitat actuant sobre una realitat urgent i concreta que requereix una actuació per part dels poders públics.

Efectes jurídics dels Decret-llei i la seva tramitació parlamentària.

Donada la seva condició de disposició normativa provisional, el Decret-llei serà sotmès al control parlamentari del Congrés dels Diputats que s'ha de pronunciar sobre la convalidació o derogació del mateix en el termini de trenta dies des de la promulgació (art. 86.2 CE). Formalment l'acte mitjançant el qual el Congrés dels Diputats "convalida" o "deroga" el decret llei és una mera resolució de la Presidència en què consta l'acord de convalidació, o derogació, de la Cambra.

Pel que fa al tràmit de convalidació, aquest pot assimilar-se a la ratificació, això és, un pronunciament de la Cambra mitjançant el qual el text és sotmès a la seva consideració conforme a criteris d'oportunitat política i sense

possibilitat d'alteració o modificació del mateix. Com es desprèn del tenor literal de l'art. 86.2, es tracta d'una competència parlamentària unicameral, en la mesura que correspon exclusivament a la Cambra Baixa excloent al Senat, d'aquí que no es pugui considerar una manifestació de la funció legislativa i que la seva participació es limiti a acceptar o rebutjar en la seva totalitat el text presentat pel Govern sense possibilitat de presentar-hi esmenes (art. 151 RCD).

Pel que fa als efectes jurídics que produeix la convalidació del decret llei, el Tribunal Constitucional va deixar clar des del principi que en cap cas la convalidació produeix la correcció dels possibles vicis que pogués tenir el decret llei original (STC 6/1983), ja que "el Decreto-ley no se transforma en ley es decir, no cambia su naturaleza jurídica" sinó que continua amb la forma jurídica de decret llei però perd la seva condició de provisionalitat.

L'art. 86.3 ofereix una segona possibilitat d'intervenció parlamentària: tramitar el decret llei convalidat com a projecte de llei a través del procediment d'urgència. A diferència del supòsit anterior, en aquesta ocasió intervenen tant Congrés, com Senat en l'exercici de la funció legislativa que té constitucionalment encomanades.

El resultat final d'aquest procediment legislatiu d'urgència serà una lleï formal del Parlament, que després de la seva promulgació substituirà el decret llei, tal i com recull la Sentència del TC 29/1982, per la qual cosa es pot afirmar que es tracta d'una transformació en una norma jurídica nova de naturalesa diferent. Així, el contingut del decret llei convalidat actua tècnicament com un acte d'iniciativa legislativa, ja que es presenta davant les

Cambres com a projecte de llei, d'aquí que l'eventual declaració d'inconstitucionalitat del Decret-llei no produeixi la inconstitucionalitat de la llei de conversió.

En cas de conversió, és a dir, si el procediment legislatiu d'urgència que té el seu origen en el Decret-llei finalitza amb l'aprovació d'una llei formal, la derogació del decret llei originari no impedeix que el Tribunal Constitucional pugui controlar la licitud o il·licitud constitucional de l'exercici de la potestat exercida pel Govern en aprovar el Decret-llei. D'aquesta manera, podria fiscalitzar les infraccions o vicis del Decret-llei derogat perquè aquests són esmenables, *"pues en otro caso sería imposible asegurar la observancia de las condiciones que el art. 86 establece específicamente para la emisión de decretos-leyes"* (STC 155/2005). Seguint el criteri mantingut per la doctrina constitucional sobre aquest extrem, *"el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley"* (STC 111/1983, 182/1997, 155/2005, 68/2007).

Una de les qüestions més controvertides sobre la previsió constitucional de l'art. 86.3 és la referent al caràcter successiu o alternatiu dels tràmits de convalidació i conversió decret llei. La regulació del tràmit de conversió pels reglaments parlamentaris preveu dos procediments acumulatius, i no com procediments alternatius (conversió per urgència com a alternativa a la convalidació). Com assenyala Santaolalla López, aquesta pràctica pot plantejar problemes de tècnica jurídica (seguretat jurídica) per l'existència de diverses normes (decret llei, acte parlamentari de convalidació i, si escau, llei de conversió) que regulen el mateix objecte. Sobre aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional ha confirmat la constitucionalitat de la pràctica de procedir

successivament a la conversió després de la convalidació, en aquest mateix sentit, l'art. 151.4 RCD preveu igualment aquest procediment endavant segons el qual, convalidat un Reial decret llei, *"...el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución "*.

L'alternativa a l'ús desmesurat del decret-llei: procediments legislatius abreujats.

A partir de les precisions anteriors es pot abordar la qüestió o temàtica que dóna títol a aquest treball, en concret, si el decret llei és l'únic instrument o mecanisme jurídic que el Govern pot utilitzar per gestionar una crisi econòmica. Com s'exposarà seguidament, la resposta a aquest interrogant ha de ser necessàriament negativa. De cap manera es pot afirmar que la legislació d'urgència sigui l'única opció per al Govern, tot i que la pràctica posi de manifest l'existència de certa tendència per part de l'Executiu a utilitzar aquesta figura excepcional, desplaçant a la forma de llei com a mecanisme ordinari de producció normativa. Per això, és lògic qüestionar pels motius que porten als Executius a decantar-se pel Decret-llei davant l'alternativa del projecte de llei.

Com a òrgan encarregat de la funció de direcció política de l'Estat, el Govern té diversos instruments al seu abast per afrontar les necessitats o circumstàncies imposades per la crisi econòmica: emanar un Decret-llei o presentar un projecte de llei davant les Corts Generals instant la seva

tramitació mitjançant algun dels procediments legislatius abreujats.

A la llum de la Jurisprudència constitucional exposada en pàgines anteriors, es pot afirmar que el decret llei constitueix un instrument que permet al Govern moure ràpidament en l'arena política sense necessitat de demora en els lents tràmits del procediment legislatiu parlamentari. D'aquesta manera, queda habilitat per fer ús d'un instrument normatiu que li facilita atendre necessitats urgents o circumstàncies imprevistes que exigeixen l'adopció de disposicions normatives amb certa urgència i de manera immediata. Òbviament, aquesta opció és més beneficiosa per a l'Executiu que l'alternativa d'exercitar el seu dret d'iniciativa legislativa, en la mesura que li permet estalviar temps en la implementació de les mesures normatives necessàries per abordar la situació de necessitat. No obstant això, a la meua manera de veure, la celeritat no és l'única raó que impulsa els Executius a decantar-se per la legislació d'urgència davant la parlamentària. Insisteixo, hi ha alternatives com la presentació d'un projecte de llei per a la tramitació per qualsevol dels procediments legislatius especials abreujats, fins i tot aplicant simultàniament per aconseguir la mateixa finalitat: disposar de normes en un breu lapse de temps per resoldre circumstàncies urgents.

Per això, considero que hi ha altres factors que impulsen la preferència pel Decret-llei, com és evitar el tediós tràmit parlamentari de l'iter legis i, sobretot, eludir el control polític de l'oposició a les Cambres. Resulta evident que l'ús d'un instrument de caràcter unilateral, com és el decret llei, facilita al Govern la presa de decisions normatives sense la participació, ni influència d'altres òrgans de l'Estat. No obstant això, i malgrat que

l'opció d'impulsar la legislació parlamentària mitjançant procediments abreujats requereix de la necessària col·laboració del Legislatiu, això no hauria de suscitar massa problemes, ni demora per l'Executiu quan aquest compta amb el suport de la majoria absoluta en les dues Cambres del Parlament, com succeeix en la present Legislatura. En aquestes circumstàncies, no tindria problemes per promoure l'acceleració en la tramitació de les seves iniciatives legislatives, sobretot, tenint present que disposa de mecanismes procedimentals que, a més, poden aplicar-se simultàniament, el que ve a aconseguir una major agilització en el procés d'emanació de la llei.

Necessitat d'immediatesa i insuficiència de l'iter legis
El 1983, el Tribunal Constitucional en la sentència 111/1983 afirmava que la justificació del Decret-llei podrà donar-se en "*situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción legislativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la tramitación parlamentaria de las leyes*", però també "*en aquellos casos en que por circunstancias o factores, o por su compleja concurrencia, no pueda acudirse a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatez de la medida*". És a dir, aparentment el Tribunal condiciona la justificació de la legislació d'urgència a la necessitat d'una acció legislativa immediata i a la insuficiència de l'iter legis per resoldre la necessitat concreta. Ara bé, crec que cal fer dos breus comentaris sobre aquests aspectes.

Pel que fa a aquest últim, cal recordar que els vigents reglaments parlamentaris van entrar en vigor just l'any

anterior, el 1982, i lògicament el Tribunal desconeixia l'ús que les Cambres anaven a donar als procediments previstos pels reglaments per a la tramitació i aprovació de la llei. En aquesta línia, cal tenir en compte que la tramitació parlamentària de la llei formal no té previst una via procedimental única, sinó que per contra el nostre ordenament preveu una pluralitat de modalitats de tramitació legislativa entre les quals s'inclouen els de caràcter abreujat. Per això, l'element comparatiu que el Govern ha de tenir en compte per valorar l'opció del decret llei en lloc de la llei parlamentària no pot ser únicament l'iter legis comú, sinó també qualsevol dels procediments legislatius especials que permeten accelerar l'aprovació legislativa i que fins i tot poden aplicar simultàniament per escurçar encara més la tramitació parlamentària.

En referència a la segona de les qüestions, el Tribunal es refereix a la necessitat d'una "acció legislativa immediata", però el dubte interpretatiu que sorgeix és què s'ha d'entendre per aquesta "immediatesa". Sembla raonable pensar que quan la jurisprudència al·ludeix a la necessitat d'una acció legislativa immediata no s'està referint a que l'aprovació de la norma tingui lloc *ipso facto*. Per això, excepte en casos de necessitats sobrevingudes, realment urgents, i la solució sigui inajornable (un sinistre o una catàstrofe natural), sembla que la resposta normativa a les situacions necessitades d'una disposició normativa immediata pot facilitar a través de l'aprovació de legislació d'urgència, però també mitjançant legislació parlamentària tramitada per algunes de les tècniques previstes per a l'acceleració de la tramitació.

La utilització dels procediments legislatius abreujats com a proposta alternativa a la sobre utilització del decret-llei.

Els procediments legislatius abreujats són tècniques que permeten simplificar els actes previstos per l'*iter legis* comú aplicant tràmits atenuants, que poden afectar bé a fases completes del procediment (com succeeix en el procediment de Comissió amb competència legislativa plena o en la modalitat de lectura única), o bé als terminis ordinaris (com és el cas del procediment d'urgència).

Resulta evident que l'aplicació d'aquestes varietats dota al Parlament d'un major dinamisme en facilitar instruments aptes per oferir una resposta legislativa àgil dels assumptes que requereixen una resposta normativa immediata.

Alhora, atorga a l'Executiu les condicions i mecanismes necessaris per afavorir el compliment del seu programa polític, ja que no pot ometre que la major part d'aquestes tècniques s'activen a instància del Govern o de la majoria parlamentària que el sustenta.

Les raons que aconsellen agilitzar l'emanació legislativa i evitar la dilació innecessària l'*iter legis* són variades, i igual que succeeix amb el Decret-llei, la seva utilització no se circumscriu exclusivament a necessitats sobrevingudes. Es tracta de tècniques procedimentals tendents a l'acceleració dels actes parlamentaris que conformen l'*iter legis*, amb la pretensió d'agilitzar l'emanació de la llei quan la realitat i les circumstàncies així ho requereixen.

És important fer menció a que nostre ordenament compta amb instruments jurídics suficients per permetre una actuació urgent del legislador.

La Constitució i els Reglaments Parlamentaris doten les Cambres de procediments idonis per fer front a les circumstàncies polítiques més diverses i un elevat nombre d'iniciatives legislatives. En concret, l'especialitat de la modalitat de delegació de competència legislativa a favor de les Comissions comporta la supressió de la intervenció del Ple en l'*iter legis*, de manera que tots els actes parlamentaris conduents a l'examen, debat, esmena i aprovació de la iniciativa es produeixen en les comissions parlamentàries (art. 75.2 ° i 3 ° CE; 148 i 149 RCD, i 130-132 RS).

En el supòsit del mètode de lectura única l'etapa procedimental que se suprimeix és precisament la de Comissió, celebrant-se tots els tràmits que porten a l'emanació de la llei en seu plenària, s'ha de fer un examen i votació única del text en discussió (art. 150 RCD i 129 RS).

Finalment, el procediment d'urgència constitueix una tècnica d'agilitació procedimental que actua sobre els temps i terminis previstos per l'iter legis comú, que quedaran reduïts a la meitat en el cas del Congrés dels Diputats, i limitats a vint dies naturals al Senat (arts. 93 i 94 RCD i 133 a 135 RS).

Com es pot comprovar el fonament d'aquestes modalitats procedimentals coincideix en part amb el del decret llei, en la mesura que la situació que justifica la seva utilització és similar, és a dir, circumstàncies que requereixen de certa celeritat en la seva resolució

legislativa, situacions imprevistes o excepcionals que no poden esperar el desenvolupament de la seqüència d'actes de què consta l'*iter legis* comú.

En definitiva, tant la llei parlamentària tramitada per un procediment abreujat, com el Decret-llei permeten adoptar mesures normatives de forma immediata per part dels poders públics (el Parlament en el primer cas, i el Govern en el segon) per satisfer determinades necessitats socials, econòmiques o polítiques la resolució no pot esperar el transcurs de temps que requereix el normal desenvolupament legislatiu a través de l'*iter legis* comú.

No obstant això, l'opció parlamentària, en la qual intervenen les Corts Generals com a dipositàries de la funció legislativa de l'Estat, suposa la garantia del principi democràtic en la producció de l'acció normativa immediata per afrontar la situació crítica plantejada en el cas concret, potenciant el caràcter de publicitat, contradicció, pluralisme polític i lliure debat implícit en els procediments legislatius. En concret, i pel que es refereix al principi de pluralisme polític, cal recordar que aquest comporta la possibilitat que els grups minoritaris tinguin la possibilitat de participar en els diferents moments procedimentals fent valer les seves opcions i d'exposar-davant l'opinió pública com a opció alternativa a la de la majoria. No obstant això, aquesta garantia no està present en l'emanació dels decrets-lleis, ja que, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional en la STC 137/2011, la Constitució habilita el Govern per dictar normes amb força de llei "*pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa*".

Precisament, la presència de principis com la negociació, transacció i presència de minories suposa una reducció de les possibilitats de conflictivitat social i d'impugnació de la norma finalment resultant. Cal tenir en compte que el decret llei és una norma aprovada, amb caràcter general, unilateralment pel Govern, sense fase prèvia de negociació amb els interlocutors socials, mentre que durant el procés parlamentari d'elaboració de la llei no només es produeix un debat entre les diferents forces polítiques amb representació a les Cambres, sinó que hi ha la possibilitat que els sectors socials afectats (especialment, organitzacions sindicals i empresarials en matèria laboral o econòmica) puguin intervenir d'alguna manera en el procés de negociació i elaboració de la futura llei . Així mateix, una llei prèviament debatuda, negociada i acceptada majoritàriament, té menys possibilitats de ser qüestionada i impugnada davant el Tribunal Constitucional.

La utilització del decret llei des de l'inici de l'actual Legislatura.

En nom d'un correcte funcionament del nostre sistema constitucional de producció normativa seria recomanable que el Govern de la Nació no recorregués tan assíduament a la legislació d'urgència per afrontar les crisis econòmiques i, en el seu lloc, optés també per exercir el seu dret d'iniciativa legislativa impulsant la tramitació d'algunes de les tècniques procedimentals que té al seu abast per accelerar l'elaboració de la llei formal pel Parlament. No es tracta de descartar la figura del decret llei, sinó de fer un ús moderat del mateix com a mecanisme excepcional i alternatiu a la forma jurídica de llei. Això és aplicable només quan els procediments legislatius, *iter legis* ordinari o modalitats procedimentals abreujades, es mostrin

incapaços per respondre a la necessitat d'emanar normes immediates.

A la llum de l'anàlisi realitzada, i tenint en compte l'increment en la utilització del decret llei durant aquesta legislatura, així com la diversitat de continguts regulats a través d'aquest instrument normatiu, la qüestió que es planteja és si aquesta tendència es prolongarà durant la resta de la Legislatura i si ens trobem davant d'una nova modalitat de llei omnibus. Baix el meu punt de vista, la resposta és si.

Bibliografia:

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985), "Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español".

CARMONA CONTRERAS, A. (2000), "Decreto-ley y relaciones internacionales: una compatibilidad constitucional problemática".

CELOTTO, A. (1997), L'abuso del Decreto-legge, CEDAM, Padova.

DIAZ DE MERA RODRIGUEZ, A. (2011), "Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley"

GÓMEZ LUGO, Y. (2008), "La urgencia en el 'iter legis': una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno".

GÓMEZ LUGO, Y. (2008), Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid.

IGLESIA CHAMORRO, A. (1998), "La convalidación parlamentaria del decreto-ley en España"

JIMÉNEZ CAMPO, J. (1982), "Las diputaciones permanentes y el control sobre el Decreto-ley".

JIMENEZ CAMPO, J. (2011), "Decreto-Ley", Temas básicos de Derecho Constitucional.