

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**REGULACIÓN Y USO DE LOS DECRETOS-LEYES EN LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS: LA SILENCIOSA INVASIÓN DEL EJECUTIVO AL LEGISLATIVO¹****REGULATION AND USE OF DECREE-LAWS IN THE AUTONOMOUS COMMUNITIES: THE
EXECUTIVE'S SILENT INVASION OF THE LEGISLATURE**por **Joaquín J. Marco Marco**Letrado de les Corts Valencianes, Profesor Asociado Universidad Cardenal Herrera-
CEU, CEU Universitiesy **Marta Pérez-Gabaldón**

Profesora Adjunta Universidad Cardenal Herrera-CEU, CEU Universities

Cómo citar este artículo / Citation:

Marco Marco, Joaquín J.; Pérez-Gabaldón, Marta (2023):
Regulación y uso de los decretos-leyes en las comunidades
autónomas: la silenciosa invasión del ejecutivo al legislativo, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0103>**RESUMEN**

El presente artículo tiene dos ejes fundamentales. De un lado, presenta un estudio de la regulación del decreto-ley en las diez Comunidades Autónomas en las que el uso de este instrumento jurídico ha sido regulado. De otro lado, realiza un análisis comparado de su uso tanto en términos generales como atendiendo a determinados factores que pueden influir en la mayor o menor frecuencia de uso (el signo ideológico del Gobierno, la amplitud de la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno, la existencia de una fractura etnolingüística, género de la persona que ocupa la Presidencia y, por supuesto, la gestión de la pandemia). Con ello se pretende poner en evidencia como el uso abusivo del decreto-ley supone, de facto, un desplazamiento de los parlamentos autonómicos en favor de los ejecutivos en el ejercicio de la función legislativa.

Palabras clave: Decreto Ley; Comunidades Autónomas; división de poderes, función legislativa, estado de derecho

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

1. Esta contribución, que se presentó como comunicación en el XX Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España sobre los retos del Estado de Derecho en el siglo XXI, se inscribe en el marco de los proyectos de investigación PID2021-126765NB-I00 del MICINN y AICO/2021/099 de la GVA sobre la Crisis del Estado de Derecho en la UE.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****ABSTRACT**

This article has two fundamental axes. On the one hand, it presents a study of the regulation of the decree-law in the ten Autonomous Communities that have regulated this legal instrument. On the other hand, it carries out a comparative analysis of its use both in general terms and focusing on certain factors that may influence the greater or lesser frequency of use (the ideological sign of the Government, the breadth of the parliamentary majority that supports the Government, the existence of an ethnolinguistic fracture, the gender of the person who occupies the Presidency and, of course, the management of the pandemic). With this, it is intended to show how the abusive use of the Decree Law supposes, de facto, a displacement of the autonomous parliaments in favor of the executives in the exercise of the legislative function.

Keywords: Decree-law, Autonomous Communities; division of Powers, legislative function, rule of law

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN: LA INCORPORACIÓN DEL DECRETO-LEY AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y SU RECEPCIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

No creemos que nadie se sorprenda si afirmamos que, desde hace décadas, la tradicional separación de poderes ha sufrido en España una mutación tendente a propiciar que el ejecutivo (y, en particular, su presidente) asuman, paulatinamente, mayores poderes de los inicial y constitucionalmente previstos y, ello, como no puede ser de otro modo, en detrimento del resto de poderes del Estado.

Uno de los ejemplos más palmarios de esta afirmación lo encontramos en el desarrollo de la función legislativa, atribuida constitucionalmente al Parlamento pero que, merced al uso (y abuso) de una figura excepcional y extraordinaria como el decreto-ley, que habilita al gobierno para aprobar normas con rango de ley, ha pasado a tener al ejecutivo como coprotagonista, cuando no como principal protagonista de la producción legislativa (Gómez Corona, 2021). La legislación de urgencia ha pasado a convertirse, en muchos momentos (y este es uno de ellos), en la forma ordinaria de legislar, y ello con la complicidad del Tribunal Constitucional, como luego se expondrá.

Se nos podría matizar que, en todo caso, dicho instrumento jurídico no deja de ser provisional y requiere de la convalidación parlamentaria, crítica que, siendo cierta, no se sostiene a la vista de las cifras de decretos-leyes no convalidados o, incluso, de los que, una vez convalidados, se han tramitado como proyectos de ley. Además, no debemos olvidar que la entrada en vigor y el despliegue de sus efectos jurídicos se produce desde su aprobación, por lo que, incluso, una derogación parlamentaria de la norma no impediría que hubiera desplegado efectos, siquiera temporalmente.

En consecuencia, el ejecutivo está dictando normas con rango de ley (capacidad inicialmente prevista, en exclusiva, para el legislativo); lo está haciendo más allá de los supuestos constitucionalmente previstos (extraordinaria y urgente necesidad); y, con ello, está obteniendo no sólo celeridad sino, como también veremos, un menor control de su actividad normativa, tanto durante la fase de elaboración de la norma como en el control posterior. Esa situación, que en las primeras tres décadas de vigencia de nuestra Constitución se producía, exclusivamente, en el ordenamiento jurídico estatal, se ha trasladado desde hace tres lustros al ámbito autonómico.

Ya se encuentran precedentes del decreto-ley en España durante la segunda mitad del siglo XIX (Carrillo, 1987: 7-8; Carrillo, 1997: 572-573) y tras el golpe de estado de Primo de Rivera (Santolaya, 1988: 39), aunque dicho instrumento jurídico no se constitucionalizó –con el nombre de Decreto–, hasta su inclusión en el artículo 80 de la Constitución de 1931. Con posterioridad, la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas (1942) lo recogió –con un menor nivel de exigencia en la Constitución republicana– en su artículo 13, que sufrió una reforma, que lo dotó de mayor laxitud todavía, en 1947. Durante el régimen franquista se hizo un amplio uso de esta figura, pero también durante la transición a la democracia que, como apunta Aragón (2016: 28), “se realizó sobre todo mediante Decretos-leyes, de los que se dictaron ciento veinte entre 1976 y 1978”. Finalmente, en 1978, el artículo 86 de nuestra Constitución, inspirado en el artículo 77 de la Constitución italiana de 1947, recuperó la figura del Decreto-ley con un nivel de exigencia intermedio entre el exigido por la Constitución de 1931 y el fijado en la ley franquista.

Los Estatutos de Autonomía (en adelante, EEAA) de primera generación, surgidos en los años finales de la década de los setenta y los primeros de la década de los ochenta del pasado siglo, no recogieron esta figura entre las competencias de los Gobiernos de sus respectivas Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), siendo las reformas

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

estatutarias de inicios del presente siglo XXI –que dieron lugar a los EEAA de segunda generación–, las que incluyeron en diez CCAA la figura del decreto-ley: la Comunidad Valenciana fue la pionera (2006), incorporándose en ese mismo año Cataluña (2006) y, posteriormente, Illes Balears (2007), Andalucía (2007), Aragón (2007), Castilla y León (2007), Navarra (2010), Extremadura (2011), la Región de Murcia (2013) y Canarias (2018). El resto de las CCAA no han incorporado la figura del decreto-ley.

II. LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL DECRETO-LEY EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El artículo 86 de la Constitución Española de 1978 indica que

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

A la vista del artículo, podemos concluir que la regulación constitucional del decreto-ley tiene las siguientes características fundamentales: 1. Es una disposición legislativa provisional; 2. La dicta el Gobierno, que puede hacer uso de dicho instrumento en caso de extraordinaria y urgente necesidad; 3. Su uso presenta una serie de límites materiales que, *grosso modo*, vienen a coincidir con las materias que deben regularse mediante ley orgánica; 4. La convalidación o derogación de dicha norma provisional la decide el Congreso de los Diputados, mediante un procedimiento especial y sumario, en el plazo máximo de 30 días desde su promulgación. En todo caso, debemos tener en cuenta que la convalidación no convierte al decreto-ley en ley, sino que sólo le hace perder su provisionalidad; y 5. El Congreso de los Diputados puede decidir tramitar el texto como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Como puede observarse, lo que no establece el artículo 86 de la Constitución es la posibilidad de que un órgano distinto al Gobierno de España pueda dictar decretos-leyes (ni otro órgano distinto al Congreso de los Diputados, pueda convalidarlo). Tal vez por ello los EEAA que, en los últimos 70s y primeros 80s, conformaron nuestra actual organización territorial, no incluyeron la regulación de los decretos-leyes en su articulado.

La situación cambió cuando en los primeros años del siglo XXI se iniciaron las reformas de los EEAA que dieron lugar, a partir de 2004, a los Estatutos de segunda generación: salvo Castilla-La Mancha, todas las CCAA que reformaron en profundidad sus Estatutos en ese período han incluido el decreto-ley en su ordenamiento jurídico. Dicha inclusión generó recelo en un sector, relevante pero minoritario, de la doctrina que abogó por la inconstitucionalidad de dicha práctica (entre otros, Boix Palop, 2012). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha manifestado reiteradamente que “aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las CCAA la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentran sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal². El Tribunal Constitucional dice, expresamente, “el legislador estatutario”, por lo que la existencia de este tipo de figura en el ordenamiento jurídico autonómico queda condicionada a su previsión en el Estatuto; como indica Donaire (2012:120), a falta de tal previsión, el reconocimiento de esta potestad normativa en disposiciones infraestatutarias es una hipótesis problemática³.

La Comunitat Valenciana fue la primera que aprobó un Estatuto de Autonomía que incluyera la figura del decreto-ley, optando en su artículo 44.4⁴ por aproximarse al artículo 86 de la Constitución Española, imitando su primera parte y remitiéndose al propio artículo constitucional a continuación. Como explica Martínez Sospedra (2012: 117-118), el precepto estatutario sigue de cerca el patrón constitucional: en primer lugar, fija el presupuesto habilitante en términos idénticos a los de la Constitución; en segundo lugar, atribuye al Decreto-ley la naturaleza de normación provisoria; en tercer lugar, le somete a aprobación ulterior por parte del Parlamento; finalmente, opera una remisión normativa a favor de las previsiones del artículo 86 CE, lo que, a su juicio –que compartimos– es un error, ya que la remisión incluye la cuestión de los límites materiales, que no pueden ser idénticos a los estatales al existir competencias distintas en uno y otro ordenamiento, lo que obligó a reformar la ley 5/83, del Consell, para incluir, en su artículo 58.1⁵, los límites materiales a los decretos-leyes valencianos. La determinación de los límites es satisfactoria, pero su ubicación (en una ley y no en el Estatuto), no lo es.

El “efecto imitación” se produjo también en el resto de las CCAA (en algún caso se puede decir que, literalmente, copiaron el artículo 86 de la Constitución Española), pero ningún otro Estatuto ha utilizado la fórmula de la remisión, optando todos ellos, además, por recoger en el propio texto los límites materiales del decreto-ley. El decreto-ley autonómico opera en la esfera de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma, y, más exactamente, en aquella parte de dicha esfera de competencia en la que la Comunidad Autónoma tiene asignada –por el Estatuto– la potestad de dictar normas con fuerza de ley. En consecuencia, las materias excluidas del uso del decreto-ley son necesariamente distintas en uno y otros ordenamientos, pues las materias que quedan excluidas en el ámbito estatal son exclusivas de dicho ordenamiento, debiendo establecer cada uno de los EEAA, como así hacen, salvo en el caso valenciano que optó por dicha remisión, sus propios límites materiales: leyes que exigen mayoría reforzada; regulación de instituciones autonómicas y derechos estatutarios; normativa electoral autonómica; materia presupuestaria, etc.

La lectura de los preceptos en cuestión no ofrece ningún elemento singular que merezca proceder a la reproducción de estos en este estudio, decisión que únicamente haría el

2. SSTC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2; 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3; y 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2, entre otras.

3. Como explica Donaire (2012: 186-187), en el País Vasco existe una experiencia aislada de decreto-ley de carácter infraestatutario, “si bien, por su concreta configuración, resulta dudosamente catalogable con arreglo a los esquemas de la legislación gubernamental de urgencia, encajando más bien en los parámetros de una (atípica) modalidad de delegación legislativa que no ha vuelto a repetirse”.

4. Artículo 44.4 EACV: “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”.

5. 58.1 LC “(...) que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de la Generalitat, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía y al régimen electoral de la Comunitat Valenciana”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

texto más farragoso. No obstante, si el lector quiere recurrir a ellos, la regulación se encuentra en los siguientes artículos de sus respectivos EEAA:

Tabla 1. Regulación de los decretos-leyes en los estatutos de autonomía

Comunidad Autónoma	Regulación Estatuto Autonomía
Andalucía	Artículo 110
Aragón	Artículo 44
Canarias	Artículo 46
Castilla y León	Artículo 25.4
Cataluña	Artículo 64
Comunitat Valenciana	Artículo 44.4
Extremadura	Artículo 33
Illes Balears	Artículo 49
Navarra	Artículo 21 bis
Región de Murcia	Artículo 30. 3

Fuente: elaboración propia

En todo caso, que la regulación de los decretos-leyes sea prácticamente idéntica en el Estado y en las CCAA no significa que la realidad de uno y otros ordenamientos jurídicos deba ser la misma, pero sí supone que la reproducción del modelo ha acrecentado los notables déficits de control jurisdiccional y parlamentario de la paralela figura estatal, hasta el punto de vaciar casi completamente las posibilidades reales de fiscalización del decreto-ley autonómico por parte del Tribunal Constitucional y de los correspondientes Parlamentos territoriales (González García, 2017: 122). En este sentido, basándonos en las reflexiones de Martínez Sospedra (2012: 119-120) –referidas al caso valenciano, pero extrapolables al resto– deberíamos pensar que el presupuesto habilitante, “la extraordinaria y urgente necesidad” no va a producirse de igual forma en el ámbito estatal y el autonómico, y ello, por un lado, porque las CCAA no son competentes en aquellas materias –como la política monetaria, la ordenación de la banca y el crédito, o la ordenación económica general– que resultarían las más propicias para tener que alegar la “extraordinaria y urgente necesidad”, teniendo, *per se*, menos opciones de hacer uso del decreto-ley; y, por otro, porque siendo parlamentos unicamerales –sin doble deliberación de las leyes–, más reducidos en su composición y, en consecuencia, más fáciles de convocar, deberían tener menor “necesidad” de recurrir a la normación extraordinaria. En resumen, se presume que las cámaras autonómicas deben tener menos argumentos para invocar el antecitado presupuesto habilitante. Sin embargo, como veremos en el apartado IV, la realidad no es esa.

III. BREVE ANÁLISIS DE LA FIGURA DEL DECRETO-LEY

No es este el lugar de hacer un estudio minucioso del artículo 86 de la Constitución Española, pudiendo encontrar en la bibliografía obras de referencia sobre la materia, pero sí quisiéramos destacar algunas ideas:

- *La separación de poderes.* La figura de los decretos-leyes tiene difícil encaje en el esquema clásico de división de poderes, ya que es una “excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que la legitiman” (STC 29/1982, FJ 1º).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- *El presupuesto habilitante: la extraordinario y urgente necesidad.* El más controvertido de dichos requisitos es la extraordinaria y urgente necesidad, concepto jurídico indeterminado que se convierte en presupuesto habilitante de la constitucionalidad del decreto-ley. En realidad, aunque hablemos de un requisito, se trata de un triple requisito: debe haber necesidad; dicha necesidad debe ser urgente, exigiendo una respuesta perentoria; y debe ser extraordinaria. Debemos entender que, sin la concurrencia de los tres elementos, no existiría presupuesto habilitante, pero estamos (Carmona, 2013: 4) ante una “intensa difuminación conceptual, (...) expresamente avalada por el Tribunal Constitucional” quien, como expone Navarro Ruiz (2018: 330), ha hecho una interpretación extensiva de los supuestos en los que el Gobierno puede dictar estas normas con rango de ley⁶. A este respecto, González García (2017: 122) considera “inaplazable la revisión por parte del Tribunal Constitucional de su propia doctrina entorno a las condiciones de la concurrencia y la motivación gubernativa del presupuesto habilitante”⁷.

- *La laxitud de las garantías en su elaboración gubernamental y parlamentaria.* Apunta Navarro Ruiz (2018: 329), en referencia con el decreto-ley estatal, que su elaboración supone para el ejecutivo una sensible reducción de las exigencias procedimentales que se exigen para la elaboración de otras normas, y ello tanto en la fase estrictamente gubernamental como en la parlamentaria. Así, en el seno del ejecutivo, no resulta de aplicación el artículo 26 de la ley 50/1997, que se refiere exclusivamente a los anteproyectos de ley, a los proyectos de real decreto legislativo y a los de normas reglamentarias, lo que supone que determinados trámites –como la memoria de impacto normativo o el informe del Ministerio de la Presidencia sobre la coordinación y la calidad normativa, entre otros–, que dotan de un rigor y seguridad jurídica al contenido de las normas emanadas del Gobierno, no quedan aseguradas en este caso. Tampoco sería preceptivo el dictamen del Consejo de Estado. Estas reflexiones son trasladables al ámbito autonómico, aunque sí se debe matizar, como explica Delgado Castro (2021: 180-181) que hay excepciones a la exigencia de dictámenes de órganos consultivos: Canarias establece dicha exigencia en el artículo 58.1 b) de su Estatuto y otras CCAA –Cataluña y Aragón– establecen la posibilidad de un dictamen potestativo⁸.

Por lo que respecta al ámbito parlamentario, sin extendernos en demasía, el uso de la figura supone, tanto en el caso estatal como en los autonómicos, que se impide la presentación de enmiendas, con la evidente reducción de la capacidad de maniobra de las minorías, salvo que se decida su tramitación como proyecto de ley, lo que es

6. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto se condensa en la STC 61/2018, de 7 de junio, (FJ 4). Además, el TC, en un intento de acotar adecuadamente el supuesto habilitante de los decretos-leyes, ha exigido que el mismo sea aplicable a todo el contenido del decreto-ley cuestionado (STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 6), lo que resulta especialmente complejo cuando nos enfrentamos a muchos decretos-leyes de contenido heterogéneo. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de muy pocos decretos-leyes, no dictando una primera sentencia en ese sentido hasta 2007 (STC 68/2007) y ello pese al uso masivo que se ha hecho de la figura. Sobre esta cuestión puede verse la obra de Pedro Rubio Escobar citada en la bibliografía.

7. Con seguridad se podrían encontrar muchos ejemplos de decretos-leyes en los que se puede dudar de la existencia del supuesto habilitante, pero pongamos una reciente: el Boletín Oficial de les Illes Balears ha publicado el 2 de febrero de 2023 el *Decreto Ley, el 1/2023, de 30 de enero, de medidas extraordinarias y urgentes para la protección de la lagartija pitiusa (Podarcis pityusensis) y la lagartija balear (Podarcis lilfordi) y para la prevención y lucha contra las especies de la familia Colubridae sensu lato*. Más allá de valorar si se trata de una materia que se podría haber regulado mediante reglamento, ¿realmente estamos ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad? El decreto-ley fue debatido en el parlamento balear el 21 de febrero de 2023; preguntados por el presidente del Parlamento todos los grupos parlamentarios manifestaron su interés en fijar posición a favor del texto y, finalmente fue aprobado por unanimidad, sin que ningún grupo parlamentario solicitara su tramitación como proyecto de ley.

8. En el caso de Cataluña, en el artículo 76.2 del Estatuto de Autonomía, con remisión a la ley que regula el Consejo de Garantías Estatutarias; y en el de Aragón no en el texto del Estatuto, sino directamente en la ley 1/2009, del Consejo Consultivo de Aragón.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

inusual: al contrario, lo más habitual es que los decretos-leyes se convaliden –son pocos los derogados– y que no se tramiten como proyectos de ley⁹.

- *La utilización del decreto-ley para la regulación de materias que se podrían regular mediante reglamento.* Además del abuso del decreto-ley para regular de forma urgente aspectos que podrían regularse mediante una ley ordinaria, existe otro riesgo como es el peligro de utilizar los decretos-leyes para regular materias en que basta su regulación mediante reglamento (Núñez, 2003: 354), lo que supone una nueva merma de garantías, ya que se impide la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de la norma y, sobre todo, que los particulares puedan acudir a los tribunales ordinarios –cabiendo únicamente recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional o, para los particulares, el recurso de amparo, figura cada vez más limitada–, con la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que ello conllevaría. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, una vez más, ha flexibilizado los límites del decreto-ley y ha admitido, en determinados supuestos, la posibilidad de regular por decreto-ley materias de índole reglamentaria¹⁰.

- *El control material.* El Tribunal Constitucional, además de llevar a cabo un control del presupuesto habilitante del decreto-ley, esto es, la “extraordinaria y urgente necesidad”, también lleva a cabo otro tipo de control¹¹, el relativo a su contenido material: que la norma no invada las materias excluidas a esta figura normativa por la Constitución –en el caso del Estado– o por el Estatuto de Autonomía –en el caso de las CCAA¹²–. De nuevo, el Tribunal Constitucional ha hecho en este punto una interpretación flexible de las materias que puede regular el decreto-ley, interpretando de manera amplia el término “afectar” del artículo 86 CE¹³.

De todo lo anterior parece desprenderse, como apunta Astarloa (1996: 164-165), que hay una tendencia a considerar muy positivo el uso del decreto-ley, “por la celeridad que se imprime a la toma de decisiones públicas, al margen del engorroso y, al parecer, poco relevante trámite de la intervención del Parlamento” y que vista la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, “no cabe otra alternativa para adecuar la realidad efectiva a la norma constitucional que reformar ésta (...), una reforma (...) más positiva que mantener subrepticamente una verdadera desviación constitucional” (Salas, 1991: 326). Y obsérvese cuándo se manifestaba Salas en tales términos.

IV. EL USO DE LOS DECRETOS-LEYES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

IV.1. El uso del decreto-ley y los factores que indiquen sobre el mismo.

El uso del decreto-ley en dichas Comunidades ha sido muy desigual¹⁴, tal y como podemos observar en la tabla 2.

9. Pueden verse al respecto la Tabla 3, en relación a las CCAA, y la tabla 4, para los datos relativos al Congreso de los Diputados.

10. Puede verse al respecto la STC 14/2020.

11. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional desde su más temprana jurisprudencia (véase STC 29/1982).

12. Incluso a través de una ley, como ya se explicó, en el caso de la Comunitat Valenciana.

13. El TC afirma que, en este caso, se trata de una posición “equilibrada”, que resume en su reciente STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5º.

14. Los datos que han sido tratados e incorporados en todas las tablas del presente estudio están actualizados a fecha 25 de enero de 2023 y nos han sido facilitados en bruto por los Departamentos de Documentación y de Archivo de Les Corts Valencianes, a cuyos integrantes queremos agradecer la búsqueda realizada.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Tabla 2: Número de Decreto Ley por legislatura en cada Comunidad Autónoma¹⁵

Comunidad Autónoma	Legislaturas ¹⁶								Total
	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	
Andalucía ¹⁷	-	15	35	15	71	9	-	-	145
		Absoluta	Coalición	Coalición	Coalición	Coalición			
		Izquierda	Izquierda	Izquierda	Derecha	Derecha			
		Hombre	Mujer*	Mujer	Hombre	Hombre			
Aragón	6	9	20	30	-	-	-	-	65
		Coalición	Coalición	Coalición					
		Izquierda	Derecha	Izquierda	Izquierda				
		Hombre	Hombre	Hombre	Hombre				
Canarias	-	-	5	57	-	-	-	-	62
			Coalición	Coalición					
			Izquierda	Izquierda					
		Hombre	Hombre	Hombre	Hombre				
Castilla y León ¹⁸	5	7	7	14	3	-	-	-	36
		Absoluta	Absoluta	Simple	Coalición	Coalición			
		Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha			
		Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre			
Cataluña ¹⁹	-	8	8	22	13	90	24	11	176
		Coalición							
		Izquierda	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Izquierda	Izquierda	
		Hombre							

15. Leyenda de la tabla: Coalición: gobierno de coalición; Absoluta; gobierno monocolor de mayoría absoluta; Simple: gobierno monocolor en mayoría simple. Izquierda: Gobierno con Presidencia proveniente de un Partido ubicado en la izquierda del espectro ideológico; Derecha: Gobierno con Presidencia proveniente de un Partido ubicado en la derecha del espectro ideológico. Hombre: presidente; mujer; presidenta. * significa que el rasgo precedente, aun siendo el predominante en la legislatura, no se da en todo el período.

16. Las Legislaturas de los Parlamentos de las distintas Comunidades Autónomas no son coincidentes en el tiempo, aunque sí existe una pauta común a la mayoría de ellas que celebran las elecciones de forma habitual el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. En esos casos (siete de los diez que nos ocupan), del que claramente se puede excluir a Cataluña, en menor medida a Andalucía y puntualmente a Castilla y León, la VII Legislatura transcurre entre 2007 y 2011; la VIII entre 2011 y 2015; la IX entre 2015 y 2019; y la X entre 2019 y 2023.

17. En Andalucía las referencias son las siguientes: VIII Legislatura, 2008-2012; IX Legislatura, 2012-2015; X Legislatura, 2015-2018; XI Legislatura 2018-2022; XII Legislatura 2022-¿?

18. En el caso de Castilla y León la VII, VIII y IX Legislatura coinciden con la fórmula general, pero la X Legislatura transcurrió entre 2019 y 2022, dando inicio la XI en 2022.

19. En el caso de Cataluña, la VIII Legislatura transcurrió entre 2006-2010; la IX entre 2010-2012; la X entre 2012-2015; la XI entre 2015-2018; la XII entre 2018-2021; la XIII entre 2021-2022; y la XIV 2022-¿? La XIV Legislatura catalana no es fruto de un proceso electoral, sino de la Resolución 9/XIII del Parlament de Catalunya, aprobada por el pleno en sesión de 7 de junio de 2021, sobre el cambio de denominación de la legislatura.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Comunitat Valenciana	6	19	28	57	-	-	-	-	110
	Absoluta	Absoluta	Coalición	Coalición					
	Derecha	Derecha	Izquierda	Izquierda					
	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre					
Extremadura	-	8	4	29	-	-	-	-	41
	Simple*	Simple	Absoluta						
	Izquierda	Izquierda	Izquierda						
	Hombre	Hombre	Hombre						
Illes Balears	8	29	12	35	-	-	-	-	84
	Coalición	Absoluta	Coalición	Coalición					
	Izquierda	Derecha	Izquierda	Izquierda					
	Hombre	Hombre	Mujer	Mujer					
Navarra	0	6	5	20	-	-	-	-	31
	Coalición*	Simple*	Coalición	Coalición					
	Derecha	Derecha	Izquierda	Izquierda					
	Hombre	Mujer	Mujer	Mujer					
Región de Murcia	-	4	9	25	-	-	-	-	38
	Absoluta	Simple	Coalición						
	Derecha	Derecha	Derecha						
	Hombre	Hombre	Hombre						
Total									788

Fuente: elaboración propia

En la tabla 2 hemos incorporado, además del número de decretos-leyes por legislatura en cada una de las diez CCAA que tienen estatutariamente regulado el uso del decreto-ley, un dato cultural referente a la tenencia o no de una fractura etnolingüística reconocida en el Estatuto de Autonomía y tres datos relativos al gobierno durante la misma: tipo de mayoría parlamentaria que sustenta al gobierno, referencia a la ubicación dentro del espectro político del partido al que pertenece la presidencia, y el género de la persona titular de la misma.

A partir de ello, en primer lugar, resulta llamativo que tres de las cuatro CCAA que presentan una fractura etnolingüística se encuentren entre aquellas que hacen un uso más frecuente del decreto-ley. En este sentido, Cataluña ocupa la primera posición, con el 22,3% del total; la Comunitat Valenciana ocupa el tercer lugar, con el 13,9% del total; e Illes Balears, ocupa la cuarta posición, con el 10,6% del total. Si bien no podemos considerar que la tenencia de una lengua y cultura propia sea un elemento determinante, los datos arrojan una tendencia en este sentido. La excepción a esta tónica se encuentra en Navarra que es, precisamente, la Comunidad Autónoma que menos ha recurre a esta norma con rango de ley.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En segundo lugar, los estudios precedentes sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo arrojan evidencias sobre la preponderancia del primero sobre el segundo, es una tendencia evidente cuando existe un Gobierno en mayoría, mientras que el Parlamento presenta una mayor capacidad legislativa y de control sobre el ejecutivo cuando los Gobiernos cuentan con el respaldo de una mayoría minoritaria en la cámara o se encuentra dividido (Guerrero Salom, 2000; Lucas Murillo de la Cueva, 2002; Field, 2016). A partir de ello, cabría esperar que esto afectase al modo en el que se hace uso del decreto-ley, tal y como desprenden otros estudios a nivel nacional (Sánchez Medero et al., 2022: 127-128). En este sentido, en términos absolutos, en el periodo analizado, 114 decretos-leyes han sido aprobados bajo Gobiernos sustentados por mayoría parlamentaria absoluta monocolor, 640 bajo Gobiernos multicolor de coalición, y 34 con Gobiernos en mayoría simple. Si bien es cierto que la existencia de Gobiernos sustentados por una mayoría simple monocolor es una *rara avis* en la realidad autonómica, podemos entender que la presencia mayoritaria de los decretos-leyes bajo Gobiernos de coalición reposa no solo en la traslación del multipartidismo a partir de 2015 a aquellos parlamentos autonómicos que se habían mantenido ajenos a él, sino también a todas las razones esgrimidas en apartados anteriores para desgranar las razones de su uso, y en especial a la posibilidad que este instrumentos granjea para salvar el trámite de enmiendas por parte del resto de grupos parlamentarios. Esto nos lleva a ver cómo la inexistencia de una mayoría parlamentaria monocolor y sólida es un factor clave de su uso también en las CCAA.

Si hacemos una comparativa entre las distintas realidades autonómicas, observamos que, a excepción de la legislatura marcada por la gestión de la pandemia –de la que nos ocuparemos más adelante–, en algunos casos (Comunitat Valenciana) hay un uso más intenso del decreto-ley cuando no hay un Gobierno con mayoría absoluta, pero esto no siempre se presenta así (Illes Balears realiza un uso más intenso bajo un Gobierno con mayoría absoluta y Castilla y León no ve alterado su uso por el tipo de sustento parlamentario al Gobierno). Además, aunque hay CCAA en las que todos sus gobiernos han sido en mayoría simple y en coalición y han hecho un uso intenso del decreto-ley en prácticamente todas las legislaturas (como es el caso de Cataluña), esto no se da siempre (véase el caso de Navarra o Aragón).

En tercer lugar, la doctrina señala que los partidos de derecha o centroderecha tienden a hacer un uso más intenso del decreto-ley (Sanz Gómez y Sanz Gómez, 2020). De un lado, en términos absolutos, si observamos los datos de la tabla 2, han sido aprobados bajo un Gobierno ubicado en la derecha del espectro político el 45,1%, frente al 54,9% aprobados bajo un Gobierno presidido por un partido ubicado a la izquierda del citado espectro. Así pues, desde esa perspectiva, los resultados del presente estudio se alejan de otros estudios a nivel nacional. De otro lado, si nos centramos en hacer una comparativa entre las CCAA se observa que, si bien hay casos en los que se hace un uso más intenso cuando el presidente proviene de un partido ubicado a la derecha del espectro ideológico (Cataluña o Andalucía, que en el transcurso de apenas seis meses, en la actual legislatura, se han aprobado 9 decretos-ley con un Gobierno de coalición ubicado en la derecha del espectro ideológico), en otros casos es resultado es el opuesto (Comunitat Valenciana, que tiene mayor número de decretos-leyes bajo los gobiernos del Pacte del Botànic²⁰). Esto nos hace considerar que, en el caso de las CCAA, no es un factor determinante la posición en el eje ideológico del partido que ocupa la presidencia de cada Comunidad, aunque el mayor uso por parte de los gobiernos de izquierda puede deberse a que esta

20. Refiere al acuerdo de Gobierno entre PSPV-PSOE y Compromís, en la IX legislatura, al que se sumó Unides-Podem como parte del ejecutivo en la X Legislatura –en la anterior había apoyado la investidura de Ximo Puig pero no se integraba en el Consell–.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

es la tendencia política mayoritaria durante la pandemia, momento en el que más uso se ha hecho de esta figura.

En cuarto y último lugar, si bien es cierto que la escasa presencia de presidentas de CCAA no permite hacer una generalización de los resultados, sí que se observa una tendencia al menor uso del decreto-ley en las legislaturas en las que hay una mujer al frente de ejecutivo autonómico. Esto, que podría ligar con el tipo de liderazgo femenino sobre el que no ha lugar hablar aquí, podría justificar por qué Navarra es la Comunidad con el menor número total de decretos-leyes.

Por otro lado, a partir de los datos reflejados en la tabla 3, apreciamos tres puntos muy significativos. De un lado, hay un índice muy bajo de decretos-leyes no convalidados por los parlamentos de las CCAA. Si bien es un fenómeno que solo se da en la mitad de las CCAA, lo hace en un porcentaje muy bajo, pues solo 16 decretos-leyes no han sido convalidados. La Comunidad con más decretos-leyes no convalidados es Cataluña con 9, seguida por Murcia con 4, mientras que Andalucía, Illes Balears y Navarra cuentan con un decreto-ley derogado cada una.

Tabla 3. Número de leyes, decretos-leyes y decretos-leyes tramitados como proyecto de ley por Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	Legislatura									Total
		VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	
Andalucía	DL	-	15	35	15	71	9	-	-	145
	DL a PL	-	0	0	0	0	0	-	-	0
	DL No conv.	-	0	0	0	1	0	-	-	1
	Leyes	-	40	16	31	20	1	-	-	108
Aragón	DL	6	9	20	30	-	-	-	-	66
	DL a PL	1	1	2	2	-	-	-	-	6
	DL No conv.	0	0	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	51	42	51	22	-	-	-	-	0
Canarias	DL	-	-	5	57	-	-	-	-	62
	DL a PL	-	-	0	4	-	-	-	-	4
	DL No conv.	-	-	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	-	-	36	22	-	-	-	-	58
Castilla y León	DL	5	7	7	14	3	-	-	-	36
	DL a PL	0	2	1	0	0	-	-	-	3
	DL No conv.	0	0	0	0	0	-	-	-	0
	Leyes	57	41	35	9	3	-	-	-	145

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cataluña	DL	-	8	8	22	13	90	24	11	176
	DL a PL	-	1	0	1	0	1	2	1	6
	DL No conv.	-	0	1	3	0	5	0	0	9
	Leyes	-	97	21	47	26	32	9	2	234
Comunitat Valenciana	DL	6	19	28	57	-	-	-	-	110
	DL a PL	2	5	1	0	-	-	-	-	8
	DL No conv.	0	0	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	59	38	73	25	-	-	-	-	195
Extremadura	DL	-	8	4	29	-	-	-	-	41
	DL a PL	-	3	1	0	-	-	-	-	4
	DL No conv.	0	0	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	-	41	44	17	-	-	-	-	102
Illes Balears	DL	8	29	12	35	-	-	-	-	84
	DL a PL	3	7	3	7	-	-	-	-	20
	DL No conv.	1	0	0	0	-	-	-	-	1
	Leyes	41	38	68	19	-	-	-	-	166
Navarra	DL	-	6	5	20	-	-	-	-	31
	DL a PL	-	2	0	1	-	-	-	-	3
	DL No conv.	-	1	0	0	-	-	-	-	1
	Leyes	-	126	106	90	-	-	-	-	322
Región de Murcia	DL	-	4	9	25	-	-	-	-	38
	DL a PL	-	0	1	3	-	-	-	-	4
	DL No conv.	-	0	1	3	-	-	-	-	4
	Leyes	-	57	51	25	-	-	-	-	133

Fuente: elaboración propia

De otro lado, los datos arrojan una tendencia también muy baja de los Gobiernos autonómicos a tramitar como proyecto de ley las normas con rango de ley aprobados en base a la “urgente y extraordinaria necesidad”. En este sentido, hay un total de 58 decretos-leyes convalidados que pasaron a ser tramitados como proyectos de ley, siendo destacado el elevado porcentaje de estas que corresponden a Illes Balears que acumula 20 de estos casos, lo que supone un 34,4% del total. Por su parte, la única Comunidad que no recurre en ninguna ocasión a esta fórmula es Andalucía.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Y, por último, observamos una tendencia a que el número de leyes aprobadas por el parlamento en cada legislatura sea superior al número de decretos-leyes convalidados, tendencia que se rompe, como se verá más adelante en la legislatura marcada por la pandemia del COVID-19.

Llegados a este punto, nos planteamos si esta realidad dista de la que acontece a nivel nacional. Si atendemos a los datos absolutos presentes en la tabla 4, observamos como las leyes estatales suponen el 73,8% (1913) del total, frente al 26,2% (678) correspondiente a los decretos-leyes. Por su parte, si centramos la atención en las sucesivas legislaturas, y como han destacados estudios previos (Sanz Gómez y Sanz Gómez, 2020), se cumple la tendencia a un mayor uso de los decretos-leyes en aquellas legislaturas en las que la aritmética parlamentaria lleva a Gobiernos sustentados por una mayoría simple y por aquellos cuya Presidencia es ocupada por un dirigente de una formación política ubicada a la derecha del espectro ideológico. Además, por regla general, hay una clara preponderancia del número de leyes frente al de decretos-leyes, si bien en la actual legislatura, marcada por la gestión de la pandemia, hay un 52% de leyes frente a un 48% de normas con rango de ley.

Tabla 4. Número de leyes, decretos-leyes, decretos-leyes tramitados como proyecto de ley y decretos-leyes no convalidados en el Congreso de los Diputados

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	TOTAL
DL	72	39	20	30	40	85	42	52	56	76	1	65	7	93	678
DL a PL	33	11	2	9	10	19	9	5	11	18	0	26	1	51	205
DL No conv.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	4
Ley	270	211	121	135	147	220	192	167	141	169	0	39	0	101	1913

Fuente: elaboración propia

También en el caso estatal, como sucede a nivel autonómico, el peso de los decretos-leyes que no reciben la convalidación parlamentaria es ínfimo. Sin embargo, sí que se da con mayor frecuencia la pauta de tramitar como proyecto de ley parte de los decretos-leyes que pasan por el Congreso de los Diputados.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

IV.2. El decreto-ley autonómico y la gestión de la pandemia

Como señalábamos más arriba, la gestión de la pandemia del COVID-19 supuso un cambio en el patrón de uso del decreto ley y ello hace que merezca un análisis particular. Resulta evidente que se ha producido un sensible incremento:

Tabla 5. Número de decretos-leyes por Comunidad Autónoma antes y después de la pandemia

Comunidad Autónoma	Total	Período 2007 ²¹ -2019 ²²	Período 2019-2023
Andalucía	145	65	80
Aragón	65	35	30
Canarias	62	5	57
Castilla y León	36	19	17
Cataluña	176	51	125
Comunitat Valenciana	110	53	57
Extremadura	41	12	29
Illes Balears	84	49	35
Navarra	31	11	20
Región de Murcia	38	13	25
Total	788 (100%)	313 (39,7%)	475 (60,3%)

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la tabla, más del 60% de los Decretos-leyes aprobados en las CCAA se han dictado desde junio de 2019, fecha en que comenzó la Legislatura que se vio afectada por la pandemia. Es decir, que en menos 4 años (según los casos), el número de Decretos-leyes aprobado es mayor que en los 12 que van desde 2007 hasta 2019. Esa tendencia –que únicamente rompen las Comunidades de Aragón, Castilla y León, y les Illes Balears–, es particularmente marcada en Canarias (8%-92%), diferencia que se puede explicar porque no reguló la figura del Decreto-ley hasta 2018; salvando ese caso, destacan, superando ambas un 70% de sus Decretos-leyes después de 2018 y 2019, respectivamente, Cataluña y Extremadura. Considerando que Extremadura no incorporó el Decreto-ley hasta 2011, debemos concluir el caso más llamativo es el catalán, que cuenta con dicho instrumento jurídico desde 2006; en su caso, ese evidente cambio de tendencia no se explica únicamente por motivos vinculados a la pandemia, sino también por la inestabilidad de sus gobiernos en los últimos años. En este sentido, cabe tener presente que la llamada “cuestión catalana” ha llevado a las fuerzas de corte independentista

21. Debe tenerse en cuenta, como se ha expuesto, que algunas Comunidades Autónomas incluyeron la regulación de los Decretos-Leyes años más tarde de la fecha de inicio, siendo particularmente destacable el caso de Canarias, que no lo incorporó hasta 2018, por lo que la descompensación de sus cifras se puede explicar por ese dato.

22. En el caso de Andalucía y Cataluña, la fecha de corte es 2018.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a formar gobiernos de coalición en los que han confluído formaciones políticas cuyo único punto ideológico en común era el “procès”, contando a su vez con un parlamento altamente fragmentado y polarizado en torno a esta cuestión, que ha llevado al Govern a recurrir a esta norma con rango de ley con mayor frecuencia.

En paralelo al incremento del uso del Decreto-ley se ha producido una reducción del uso de la ley:

Tabla 6: Número de leyes y de decretos-leyes por Comunidad Autónoma antes y después de la pandemia

Comunidad Autónoma	Desde la regulación de los Decretos-leyes hasta 2018/2019		Desde 2018/2019	
	Leyes	Decretos-leyes	Leyes	Decretos-leyes
Andalucía	87	65	21	80
Aragón	144	35	22	30
Canarias	36	5	22	57
Castilla y León	133	19	12	17
Cataluña	181	51	43	125
Comunitat Valenciana	170	53	25	57
Extremadura	85	12	17	29
Illes Balears	147	49	19	35
Navarra	232	11	90	20
Región de Murcia	108	13	25	25
		1636 (100%)		771 (100%)
Total	1323 (81%)	313 (19%)	296 (38%)	475 (62%)

Fuente: elaboración propia

Mientras que en el período 2007-2019 las normas con rango de ley²³ emanadas por las CCAA que han incluido en su ordenamiento jurídico los decretos-leyes presentaba un evidente predominio del uso de la ley (81% frente a un 19% de los decretos-leyes), esa tendencia se ha invertido sensiblemente desde esa fecha, pasando a ser un 38%-62%. Únicamente una Comunidad, Navarra, ha mantenido la tendencia precedente de un mayor uso de la ley frente al decreto-ley, haciéndolo, además, con una clara preponderancia de la ley (82%-18%); Murcia mantiene un 50%-50%; y en el lado contrario destacan Andalucía, que es la figura invertida de Navarra (ley 21%- Decreto-ley 79%) y Cataluña (26%-74%).

23. No se han incluido en el análisis los Decretos Legislativos que, en todo caso, resultan testimoniales.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

A partir de estos datos en las CCAA que tienen recogidas en sus EEAA la figura de los decretos-leyes, nos planteamos cuál es el estado de la actividad legislativa en aquellas CCAA que no cuentan, dentro de sus ordenamientos jurídicos, con estas normas con rango de ley.

Tabla 7. Número de leyes por Comunidad Autónoma desde la regulación de los Decreto Ley en diez de ellas

	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	total
Andalucía	-	55	40	16	31	20	1	-	
Aragón	51	42	51	22	51	-	-	-	
Asturias	29	1	29	39	20	-	-	-	
Canarias	-	-	36	22	-	-	-	-	
Cantabria	32	30	33	34	-	-	-	-	
Castilla y León	57	41	35	9	3	-	-	-	
Castilla-La Mancha	50	40	24	35	-	-	-	-	
Cataluña	-	97	21	47	26	32	9	2	
Comunidad Valenciana	59	38	73	25	-	-	-	-	
Extremadura	-	41	44	17	-	-	-	-	
Galicia	53	50	20	22	25	-	-	-	
Illes Balears	41	38	68	19	-	-	-	-	
La Rioja	29	34	24	27	-	-	-	-	
Madrid	31	23	44	2	17	-	-	-	
Navarra	78	126	106	90	-	-	-	-	
País Vasco	-	45	33	35	24	27	-	-	
Región de Murcia	-	57	51	25	-	-	-	-	-

Aparecen sombreadas las CCAA que no cuentan con el instrumento del decreto-ley
Fuente: elaboración propia

Si atendemos a esta última cuestión, cabe sacar dos conclusiones. De un lado, estas CCAA no tienen una mayor actividad legislativa que aquellas que, además de la producción de leyes, pueden recurrir a los decretos-leyes como fuente de su propio Derecho Autonomo. Si observamos la tabla 7, la producción legislativa de los parlamentos de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, País Vasco y La Rioja, es similar al de Canarias o Andalucía o Castilla y León, si bien es bastante inferior al de Navarra que, como decíamos anteriormente, es la Comunidad que, teniendo regulado el uso del decreto-ley, menos uso hace de este. De otro lado, no parece que la actividad legislativa se vea incrementada en el momento de “extraordinaria y urgente necesidad” que puede considerarse la pandemia derivada del COVID-19, lo que evidencia que estas recurrieron a otros instrumentos para hacer frente a la gestión de dicha situación –y que ello era posible–.

V. CONCLUSIONES

La regulación del decreto-ley, a partir de 2006, en diez de las CCAA de nuestro Estado, ha permitido que estas, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan recurrir a

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

este instrumento normativo en caso de “extraordinaria y urgente necesidad”. Los datos expuestos evidencian un uso abusivo de la figura, ligado a una laxa interpretación del presupuesto habilitante por parte de los ejecutivos autonómicos quienes, ante la permisividad del Tribunal Constitucional, abandonan el uso ordinario de la ley para optar, en demasiados casos, por la conveniencia política del recurso al decreto-ley. Desde nuestra posición, ello genera, al menos, tres problemas fundamentales:

En primer lugar, la normalización de este instrumento jurídico conlleva una invasión del ámbito funcional reservado, estatuariamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el Parlamento autonómico. Si lo que debe ser extraordinario se convierte en lo ordinario, el Parlamento se ve desplazado de su misión fundamental para ordenar las relaciones sociales de la comunidad política a la que representa, dotando de un papel protagonista, también en la función legislativa, al ejecutivo. Si a ello le unimos que esa preponderancia de ejecutivo sobre el legislativo se sustenta –entre otras cosas– en el equilibrio de las mayorías parlamentarias y la disciplina de partido, asistimos a un escenario que acentúa el problema. El Parlamento se ve relegado, y ello conduce, inevitablemente, hacia una desparlamentarización del sistema autonómico.

Ciertamente, no podemos negar que las necesidades sociales y económicas en los primeros estadios de la pandemia sufrida en tiempos recientes pueden subsumirse en ese concepto jurídico indeterminado de la “extraordinaria y urgente necesidad”, pero no es menos cierto que tanto antes como después de esta situación, las CCAA han recurrido a este instrumento en ocasiones en las que la *ratio ultima* estaba más vinculada a una mayor comodidad procedimental para el Gobierno, que a la existencia de un problema real y acuciante que precisase de este instrumento de manera indispensable. Y ello lo afirmamos no solo por las evidencias numéricas aportadas en el presente estudio, sino también porque la inexistencia del instrumento en siete de nuestras CCAA no ha redundado negativamente en la gestión de las necesidades de las respectivas comunidades.

En segundo lugar, consideramos que este uso intenso redundaría negativamente en el papel de las minorías parlamentarias. Esto es así por cuanto, al tramitarse la convalidación parlamentaria de un decreto-ley, estas se ven privadas de la posibilidad de presentar enmiendas y del debate de estas en sede parlamentaria, procedimiento habitual de la tramitación legislativa ordinaria. De hecho, la única posibilidad de que esto se produzca cuando estamos ante un decreto-ley es que este, una vez convalidado, sea tramitado como proyecto ley, realidad que es poco frecuente y que, en todo caso, es más habitual en el ámbito estatal que en el autonómico, donde esta opción es prácticamente anecdótica.

En tercer y último lugar, el abuso de esta figura permite evadir ciertos controles. Esto se debe, en parte, a que el decreto-ley reduce las exigencias procedimentales en el proceso de elaboración del producto normativo para el Gobierno en comparación con las requeridas para un proyecto de ley. Además de esto, y lo que es realmente más preocupante, mediante este instrumento no solo se huye del recurso a la ley, sino que también se recurre a este instrumento, con el beneplácito del Tribunal Constitucional, para materias que se podrían regular a través de un reglamento. Esto impide tanto la participación ciudadana en la elaboración del texto, como la posibilidad de acudir a los tribunales ordinarios por parte de los ciudadanos, pues ante ellos solo cabría el recurso de inconstitucionalidad –para el que no son sujeto legitimado– y el recurso de amparo.

Todo ello, en definitiva, nos lleva a afirmar que debería realizarse por los ejecutivos un uso más adecuado de la figura del decreto-ley y por el Tribunal Constitucional un control más riguroso del mismo, todo ello en aras evitar los riesgos y peligros que acabamos de exponer, que suponen una merma para el deseable buen funcionamiento de nuestro Estado de Derecho.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARAGÓN REYES, Manuel (2016): *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid: Iustel.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio (1996): Artículo 86: decretos-leyes, en Alzaga Villaamil, Óscar (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid: Cortes Generales y Edersa, pp. 143-250.
- BOIX PALOP, Andrés (2012): La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico, en: *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 27, pp. 121-148.
- CARMONA CONTRERAS, Ana María (2013): El decreto-ley en tiempos de crisis, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, número 47, pp. 1-20.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc (1997): El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley, en VV. AA.: *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 567-588.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc (1987): El decreto-ley, ¿excepcionalidad o habitualidad?, en: *Revista de Las Cortes Generales*, número 11, pp. 47-80.
- DELGADO CASTRO, Begoña (2021): “El Decreto Ley Autonómico: la Doctrina del Consejo Consultivo de Canarias”, en: *La función consultiva en la Comunitat Valenciana: XXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 179-204.
- DONAIRE VILLA, Francisco Javier (2012): *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas: las figuras del decreto legislativo y el decreto-ley autonómicos*, Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms.
- FIELD, Bonnie N. (2016): *Why minority governments work. Multilevel territorial politics in Spain*, New York: Palgrave Macmillan.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza (2021): La desparlamentarización del sistema político español. Del parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido, en: *Revista de Derecho Político*, número 111, pp. 110-136.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2017): La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, volúmen 37, número 111 ; pp. 99-124.
- GUERRERO SALOM, Enrique (2000): *Crisis y cambios en las relaciones parlamento-gobierno (1993-1996)*, Madrid: Tecnos.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique (2002): El gobierno ante el parlamento, en Mora Donatto, Celilia Judith (Coord.): *Relaciones entre gobierno y Congreso*, México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2012): Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción, en: *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, número 57, pp. 112-138.
- NAVARRO RUIZ, José Carlos (2018): Las normas con rango de Ley emanadas del Gobierno estatal desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, en: *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, número 31, pp. 317-342.
- NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (2003): El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, en: *Revista de Administración Pública*, número 162, pp. 337-358.
- RUBIO ESCOBAR, Pedro (2019): El ejercicio de la potestad legislativa por el Gobierno a través de los decretos leyes: el control de constitucionalidad sobre el presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad” en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Recuerda Girela, Miguel Ángel:

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Anuario de Derecho administrativo 2019, Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, pp. 261-285.

- SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1991): Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional, en Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (Coord.): *Estudios sobre la Constitución Española de 1978: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 1. Madrid: Civitas, pp. 267-327.
- SÁNCHEZ MEDERO, Gema; PASTOR ALBALADEJO, Gema; y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia (2022): La relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019), en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 124, pp. 107-139.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (1988): *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Madrid: Tecnos.
- SANZ GÓMEZ, Rafael y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020): Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018), en: *Revista de estudios políticos*, número 188, pp. 127-158. ■