

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA URGENTE NECESIDAD

ANA M. CARMONA CONTRERAS

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.—II. LA INDETERMINACIÓN COMO DATO IRRENUNCIABLE DE LA CULTURA JURÍDICA CONTEMPORÁNEA.—III. EL PRECISO ENTENDIMIENTO DE TALES CONCEPTOS: LOS LÍMITES DE LA DISCRECIONALIDAD DEL LEGISLADOR EN SU APRECIACIÓN Y CONCRECIÓN.—IV. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA CONTROLAR LA CONCRETIZACIÓN LEGISLATIVA DE LOS MISMOS.—V. EL CONTENIDO POSITIVO DE LA URGENTE NECESIDAD. SUS IMPLICACIONES FUNCIONALES SOBRE EL DECRETO-LEY: 1. *La necesidad; la diferenciación entre supuestos de necesidad absoluta y relativa*. 2. *El supuesto específico de la urgente necesidad*: 2.1. Sobre el concepto de urgencia. 2.2. Las posibles variantes objetivas de la urgencia: 2.2.1. Urgencia de precisas y determinadas normas (*urgenza del provvedimento*) de eficacia inmediata. 2.2. Urgencia de intervenir normativamente, independientemente del contenido del Decreto-ley (*urgenza di provvedere*).

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El nuevo Gobierno surgido tras las últimas elecciones generales celebradas el 3 de marzo de 1996, cerraba sus primeros cien días en el cargo con un sorprendente balance por lo que se refiere al número de decretos-leyes producidos. El Ejecutivo presidido por J. M. Aznar, si bien ha sobrepasado ligeramente, desde un punto de vista cuantitativo, el número de decretos-leyes, ocho frente a un total de siete, producidos por el primer Gobierno socialista durante la referida etapa inicial de cien días (de diciembre del 82 a febrero del 83), desde una óptica sustancial, ha procedido a dotar a dicho instrumento normativo de una funcionalidad diametralmente distinta. En efecto, a diferencia de lo sucedido durante el periodo referido anteriormente donde tal marco jurídico sirvió de modo preeminente, aunque no exclusivo (1), para

(1) Buena prueba de ello son, por una parte, el RD-L 22/1982, de medidas urgentes de reforma

albergar respuestas puntuales y concretas a situaciones urgentes puramente coyunturales pendientes de una resolución inmediata e inaplazable (2), en la actualidad ha servido como vehículo para abrir camino inmediato a las directrices fundamentales en distintos ámbitos —fundamentalmente el económico— del programa del nuevo equipo de Gobierno (3). Si dejamos a un lado el que también podríamos calificar como «coyuntural» RD-L 9/1996 dedicado a la asimilación de jornadas, a causa de la sequía, a los efectos del subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social en Andalucía y Extremadura, comprobamos que los siete decretos-leyes restantes presentan un contenido dirigido preferentemente a tal finalidad de orientación e impulso en los sectores económicos y productivos más dispares; liberalización de sueldos y colegios profesionales (RD-L 5/1996), así como del sector de las telecomunicaciones (RD-L 6/1996). Adopción de importantes medidas urgentes de carácter fiscal (esencialmente, el nuevo tratamiento fiscal de los incrementos y disminuciones del patrimonio a efectos del IRPF) y de fomento y liberalización de la economía (RD-L 7/1996). En esta misma línea, se viene a corregir la doble imposición interna intersocietaria y, asimismo, se establecen incentivos a la internacionalización de las empresas (RD-L 8/1996). Una atención diferenciada merecen las dos normas en las que se procede, por una parte, a la habilitación de nuevas formas de gestión del Insalud (RD-L 10/1996), aunque posteriormente se cambiará sustancialmente el contenido de su artículo único recurriendo a la corrección de errores en el BOE (4) y, por otra, a la ampliación del servicio farmacéutico a la población (RD-L 11/1996). Finalmente, encontramos el heterogéneo RD-L 12/1996, en cuya virtud se conceden créditos extraordinarios destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regula-

administrativa, mediante el cual se procedió a la reestructuración de distintos departamentos ministeriales con el fin de adaptarlos a los nuevos objetivos de la acción gubernamental y, por otra, el polémico RD-L 2/1983, de expropiación por razones de utilidad pública del grupo de bancos y empresas del holding RUMASA.

(2) Nos referimos a las siguientes normas: RD-L 23/1982, de prórroga del Fondo especial de protección del desempleo hasta el total agotamiento de la cantidad existente; RD-L 24/1982, conteniendo medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; RD-L 25/1982, de prórroga de las medidas excepcionales de aprovechamiento de los recursos hidráulicos. En último lugar, encontramos el RD-L 26/1982 por el que se determina la suspensión del plazo legalmente establecido para dictar el Reglamento del Estatuto del Ministerio Fiscal.

(3) En una entrevista al presidente del Gobierno, publicada por el diario *El País* (14-VIII-96), éste declaraba lo siguiente; «no hay que olvidar que uno de nuestros objetivos más importantes era la recuperación de la confianza y credibilidad en la economía y por tanto, había que poner de manifiesto que se actuaba con rapidez y decisión».

(4) En efecto, en el apartado dedicado a la corrección de errores del BOE de 20 de junio, la originaria referencia a las «entidades admitidas en derecho creadas por personas o entidades públicas o privadas», refiriéndose a su capacidad para la gestión y administración directa e indirecta de los centros hospitalarios, quedará sustancialmente reducida al reconocerse tal capacidad únicamente a «entidades admitidas en derecho». Como contrapartida, la mención de dichas «personas y entidades públicas y privadas» aparece recogida ahora en el apartado dedicado a la previsión de la posibilidad de «establecer acuerdos, convenios y fórmulas de gestión integrada y compartida».

rizar anticipos de fondos y por el que, adicionalmente, se adoptan nuevas medidas tributarias urgentes, dirigidas en esta ocasión al aumento de las tasas sobre el alcohol y el tabaco.

A la luz de la situación someramente apuntada, la cuestión que se plantea es la de determinar si este varipinto paquete de medidas gubernamentales se corresponde con situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, esto es, con el presupuesto de hecho al que la Constitución en su artículo 86.1 vincula la potestad legislativa del Gobierno. En este sentido, en las respectivas Exposiciones de Motivos aparecen, como mínimo común denominador, genéricas referencias a distintas situaciones de necesidad justificadoras de las medidas desreguladoras y liberalizadoras tomadas, incidiéndose preferentemente en la urgencia de que las mismas se adopten de modo inmediato, aunque en muchos casos sólo vengan a anticipar una primera respuesta normativa necesitada de una posterior concreción (suelo, colegios profesionales, gestión del Insalud, ampliación del servicio farmacéutico). Junto a éstas, las importantes medidas tributarias tomadas en relación con el IRPF se amparan en la urgente necesidad de cumplir las exigencias de la política económica comunitaria, como requisito indispensable para poder acceder en tiempo a la tercera fase de la Unión Monetaria. En esta misma línea, se hace referencia a la urgencia de obtener mayores recursos para cumplir el objetivo del déficit público en 1996, como causa que justifica el incremento de la carga tributaria en los impuestos especiales sobre el alcohol y sobre el tabaco. La cuestión principal que pretendemos plantear, pues, es la de determinar si dichas justificaciones, por lo demás aceptadas por el Congreso de los Diputados en el trámite de convalidación de los decretos-leyes, resultan ajustadas o no a la noción de urgente necesidad configurada a lo largo de nuestra experiencia constitucional, fundamentalmente a partir del entendimiento que de aquélla ha llevado a cabo la jurisprudencia del TC. Para ello, con carácter preliminar, nos detendremos en la exposición de una serie de consideraciones de carácter general que nos permitan un correcto enfoque de la cuestión, pasando a continuación a un análisis concreto de la misma.

Una vez definido el objeto de nuestro estudio, hemos de aclarar que, no obstante el interés que tales cuestiones plantean, se dejará a un lado el análisis de las serias dudas de constitucionalidad material suscitadas en relación con algunas de las normas referidas. Recuérdese que los Ejecutivos autonómicos de Andalucía y Castilla-La Mancha ya han interpuesto sendos recursos de inconstitucionalidad contra el RD-L 11/1996 por el que se amplía el servicio farmacéutico a la población, imputándole la invasión en las competencias que estatutariamente corresponden a ambas Comunidades Autónomas en materia de ordenación farmacéutica. Por otro lado, el RD-L 7/1996, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento de la actividad económica, también impugnado ante el TC por el Grupo Parlamentario socialista, sobrepasando muy probablemente los límites que en materia tributaria la jurisprudencia del TC ha impuesto a dicho instrumento normativo (5), ha venido a alterar

(5) *Vid.* la fundamental STC 6/1983, FJ 4, en la que se consideran excluidos del ámbito del Decre-

elementos considerados esenciales por la mayoría de la doctrina (6) en relación con el IRPF; concretamente, el tipo de gravamen y de forma indirecta la base imponible (fundamentalmente en relación con la modificación del importe de los incrementos y disminuciones irregulares de patrimonio). Sin embargo, como decimos, tales aspectos de constitucionalidad material escapan al objeto central del presente estudio, el cual aparece circunscrito únicamente a la consideración del presupuesto de hecho habilitante del Decreto-ley.

II. LA INDETERMINACIÓN COMO DATO IRRENUNCIABLE DE LA CULTURA JURÍDICA CONTEMPORÁNEA

La cláusula contenida en el artículo 86.I CE, vinculando la emisión de decretos-leyes por el Gobierno a la concurrencia de casos de extraordinaria y urgente necesidad, es un buen ejemplo del carácter esquemático, abstracto, indeterminado y elástico que, en general, presentan los preceptos constitucionales (7) en la actualidad (8). Y es que, aunque no todos los preceptos de la Constitución presenten una estructura abierta y elástica (9), resulta un hecho innegable que la indeterminación es un dato esencial de la actual cultura jurídica (10). A través del recurso a conceptos genéricos e indeterminados, la Constitución no hace sino expresar el pluralismo que opera en la base del sistema que pretende regular, lo cual lleva a rechazar caracterizaciones cerradas y definidas de una vez por todas en el mismo momento consti-

to-ley las siguientes operaciones: creación ex novo de un tributo y la alteración de sus elementos esenciales.

(6) En relación con dichos elementos esenciales existe práctica unanimidad entre la doctrina tributaria, considerando como tales aquellos que fijan la identidad de la obligación tributaria, esto es, el hecho y la base imponibles, el sujeto pasivo, el tipo de gravamen, así como la determinación de infracciones y sanciones tributarias.

(7) F. RUBIO LLORENTE: «La Constitución como fuente del derecho», en AA.VV., *La Constitución española y las fuentes del derecho*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1979, pág. 63.

(8) En los años veinte, H. Kelsen: «La garanzia giurisdizionale della costituzione», en *La giustizia costituzionale*. Giuffrè, Milano, 1981, pág. 190, criticaba y valoraba negativamente tal actitud constitucional, afirmando que «la Constitución debería abstenerse de usar esta fraseología». Para Kelsen, los textos constitucionales están obligados a incorporar principios y normas con un contenido lo más preciso posible. Lo contrario implica el peligro del indebido desplazamiento de la capacidad última de creación del derecho y de la carga política que tal operación implica, desde el legislador a los tribunales constitucionales, sustituyendo la legitimidad popular, expresada en la opción de la mayoría parlamentaria, por otra distinta.

(9) Como acertadamente ha afirmado K. HESSE: *Escritos de Derecho Constitucional*, segunda edición, C.E.C., Madrid, 1992, págs. 17-20, junto a tal característica, encontramos otras normas constitucionales en las que se establece con carácter cerrado y determinado aquello que no se remite para su precisa delimitación a un momento posterior; esto es, preceptos que incorporan disposiciones cuya concreta significación aparece ya prefijada en el mismo texto constitucional y que dejan un escaso margen en la labor constructiva e integradora de la actuación jurídica y política.

(10) A. BELVEDERE: «Le clausole generali tra interpretazione e produzione di norme», *Pol. dir.*, núm. 4, 1988, pág. 633.

tuyente (11). Las definiciones constitucionales de un orden estable definido *a priori*, según el modelo de Estado decimonónico, han desaparecido. El dinamismo, la aproximación dialéctica a la realidad subyacente impregnan el contenido de la Norma Suprema. Consecuentemente, sus preceptos se hacen genéricos, mucho más elásticos, remitiéndonos para su concretización a una situación de configuración progresiva y tendencialmente evolutiva, según las circunstancias fácticas en las que los mismos han de operar y que vienen a determinar de forma preeminente su contenido específico. De esta manera, planteando la cuestión de la indeterminación conceptual desde una perspectiva eminentemente dialéctica, la Constitución asegura una adecuada apertura del ordenamiento jurídico hacia la realidad en la que ha de operar (12). Así cuando la Constitución vincula la emisión de normas provisionales con valor de ley por parte del Gobierno a la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad bajo la forma de Decreto-ley, sin ofrecer ningún punto de referencia ulterior, no está haciendo otra cosa que dejar una puerta abierta, un amplio margen de maniobra para que aquél aprecie lo que en cada momento preciso haya de entenderse como una situación urgente necesitada de ser afrontada inicialmente por el Ejecutivo a través de normas provisionales con rango, fuerza y valor de ley.

III. EL PRECISO ENTENDIMIENTO DE TALES CONCEPTOS: LOS LIMITES DE LA DISCRECIONALIDAD DEL LEGISLADOR EN SU APRECIACION Y CONCRECION

Siempre en relación con estos conceptos debemos llamar la atención, ahora desde un punto de vista semántico, sobre la circunstancia fundamental de que el lenguaje jurídico resulta ser, en línea de principio, *indeterminado*. Esta característica se deduce a partir de la constatación del hecho evidente de que la mayoría de los conceptos y términos a los que recurre el derecho pertenecen al lenguaje ordinario y no a un ámbito lingüístico estrictamente técnico-jurídico. Ello dificulta notablemente el proceso de definición y concreción rigurosa de los mismos, permitiendo un notable margen de discrecionalidad a la hora de su interpretación (13). Lleva, por tanto, razón M. Luciani cuando afirma que la diferencia que se puede establecer entre hipotéticos conceptos determinados e indeterminados resulta de *carácter eminentemente cuantitativo, no cualitativo*. De esta manera, circunscribir el ámbito de la

(11) La idea de la elasticidad y vaguedad constitucional como inevitable consecuencia del Estado pluralista es apuntada por G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, pág. 63. En igual sentido, K. HESSE, *op. cit.*, pág. 23.

(12) *Vid.* K. HESSE: *op. cit.*, pág. 23; R. NANIA: *Il valore della Costituzione*. Giuffrè, Milano, 1986, pág. 109; P. L. FRIER: *L'urgence*. L.G.D.J., Paris, 1987, págs. 532 y 535.

(13) M. LUCIANI: *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*. CEDAM, Padova, 1983, pág. 101. En el mismo sentido, R. ROSE: *Understanding Big Government*, Sage Publications Ltd., London, 1984, pág. 111.

discusión refiriéndolo exclusivamente a tal diferencia no resulta exacto puesto que no conduce a resultados operativos, dada la imposibilidad semántica de los términos en que la misma se plantea (14). Más útil resultará, pues, establecer diferencias sustanciales considerando que existen unos conceptos *normales*, de carácter más concreto, y otros, esencialmente *abstractos* y menos determinados. Los primeros presentan una mayor determinación, dado que muestran una validez y significación prevalentemente empíricas, prestándose a una más directa y fácil constatación y verificación prácticas. Son conceptos que no permiten tanto un proceso configurador sino, más bien, otro distinto y más simple, de subsunción. Junto a éstos, los conceptos abstractos, también denominados «principios-válvula» (*fact value complexes*) (15), presentan un carácter genérico y esencialmente valorativo. Se trata de conceptos que rechazan *per se* un significado unívoco, susceptible de ser apriorísticamente prefijado, y cuya determinación sólo es posible en relación a eventos concretos verificados en la realidad. Estamos ante supraconceptos o metaconceptos jurídicos (16), conceptos «políticamente» indeterminados en los que se rebasa la estricta vertiente jurídica para abarcar otros aspectos comprensivos de la situación fáctica (connotaciones sociales, económicas, políticas) en la que éstos han de aplicarse. Aceptar esta última caracterización nos parece mucho más provechoso, sobre todo porque la referencia a una implícita dimensión valorativa facilita sustancialmente la faceta dinámica y evolutiva insita en el ordenamiento constitucional. A través de los principios-válvula se permite la interacción constante entre hecho y norma, la adaptación inteligente de la Constitución a su realidad subyacente (17), condición básica para cualquier ordenamiento que tenga pretensiones de ser efectivo en la práctica, sin renunciar por ello a su fuerza jurídica.

Atendiendo a estas consideraciones, sin embargo, debe hacerse una importante llamada de atención relativa a los límites de la referida apertura normativa, introduciendo un necesario contrapunto reequilibrador. En este sentido, no debe perderse de vista que la recepción constitucional de estos conceptos implica su indudable normativización, creándose vínculos de legitimidad sustancial exigibles a quienes reciben la competencia para su concretización (18). Por tanto, con las peculiaridades inherentes a tal labor, indeterminación y elasticidad no pueden identificarse con una

(14) M. LUCIANI: *op. cit.*, pág. 112. Más recientemente, en la misma línea, aunque incorporando nuevas consideraciones doctrinales al respecto, *vid.* G. PTRUZZELLA: *La legge di conversione del decreto-legge*. CEDAM, Padova, 1989, págs. 56-75.

(15) Una interesante referencia a tales conceptos puede encontrarse en S. BARTOLE: «Elasticità dei principi e verifiche di fatto sulla loro applicazione», *GC*, I, 1983, pág. 575.

(16) *Vid.* J. SALAS: «Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional», en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje al profesor García de Enterría*, vol. I, Civitas, Madrid, 1992, pág. 276.

(17) K. HESSE: *op. cit.*, pág. 65. En igual sentido, *cfr.* P. L. FRIER, *op. cit.*, pág. 523.

(18) En relación a la normativización de los conceptos jurídicos indeterminados y su juridificación, *cfr.* por todos, M. RAVERAIRA: «Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge», *GC*, I, 1982.

completa disolución de contenido normativo, favorecida por una actitud de acrítica recepción y justificación de la realidad, de renuncia a su ordenación, de ausencia de límites a la discrecionalidad política en la regulación de la misma (19). Y ello es así porque, en cualquier caso, la Constitución —en palabras de K. Hesse— incorpora una intención rectora, una específica voluntad de orientar normativamente (*Der Wille zur Verfassung*) tal devenir fáctico hacia determinados fines y objetivos considerados fundamentales (20) y a los que, en última instancia, debe tender toda actuación pública. He aquí que encontramos los límites intrínsecos últimos de la acción concretizadora que establecen y delimitan las fronteras de la inconstitucionalidad. Existe, por lo tanto, un núcleo constitucional intangible, un contenido mínimo que los dota de sentido (21) y que, en última instancia, no puede ser anulado por la discrecionalidad política.

Téngase en cuenta que, en cualquier caso, todos los conceptos aparecen integrados por dos círculos de diverso alcance cuya concurrencia determina su contenido global efectivo. Uno, de carácter restringido integrado por la denominada *zona de certeza (core)* o núcleo esencial irreductible que aporta los elementos sustanciales (*standars*) que hacen reconocible en la realidad el contenido último del concepto utilizado (22). En este ámbito, quien ha de aplicarlo realiza una función de carácter no creativo sino de esencial reconocimiento y verificación de la correspondencia entre el referido núcleo definitorio básico y la consideración que del mismo ha hecho la norma legal que viene a aplicarlo. El segundo círculo, mucho más amplio, comprende una *zona de penumbra* o zona gris cuyo contenido está por determinar. Partiendo del *core*, la instancia competente —en este caso, inicialmente el Gobierno y en segunda instancia el Congreso de los Diputados— se dirige a la realidad fáctica para detectar concretas actitudes y tendencias susceptibles de integrar con su significado la zona gris. Como resulta obvio, en este ámbito, la aproximación al concepto es radicalmente diversa, no de mera deducción lógica, sino que incorpora una actividad de carácter esencialmente creativo, remitiéndonos a un proceso de deter-

(19) En la doctrina italiana se ha afirmado con fuerza tal idea. En este sentido, véase especialmente M. DOGLIANI: «Abuso della decretazione d'urgenza. Interpreti e garanti della costituzione», *QG*. 1988, págs. 133-135, en donde se refiere a este tipo de interpretación *minus ut valeant*, de carácter «justificacionista», según la cual sólo se rechaza la constitucionalidad de aquellas normas legales cuyo contenido resulta absolutamente irreconciliable con la correspondiente prescripción normativa de la Constitución. Una orientación similar presenta entre nosotros, J. SALAS: *op. cit.*, pág. 268.

(20) En este sentido resulta suficientemente significativo, aunque carente de fuerza normativa vinculante, el contenido del Preámbulo de nuestra Constitución. Una primera concreción de tal voluntad nos la proporciona su artículo 1.1, en donde se propugnan como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

(21) M. LUCIANI: *op. cit.*, pág. 123, expresa precisamente esta idea del siguiente modo: «la apertura a lo nuevo no puede inducir a retener que el principio esté fundamentalmente privado de contenido, resultando tan vago que no consienta la verificación de aquel agregado de sentidos posibles que es propio de toda expresión lingüística».

(22) H. HART: «Positivism and the separation of law and morals», *Harvard Law Review*, vol. 71, núm. 4, 1958, pág. 607.

minación-concretización que ofrece amplias posibilidades configurativas al sujeto habilitado (23). En dicha tarea, resulta fundamental aprehender, no ignorar los valores sociales que subyacen y se superponen al núcleo medular de dicho concepto, optando por alguna de las alternativas posibles susceptibles de ser integradas en la zona de penumbra (24). La constante elección creativa entre distintas opciones concretizadoras, sin embargo, no puede intepretarse como una muestra de que las reglas jurídicas de carácter genérico son esencialmente incompletas. Por el contrario, tal estado de cosas lo que viene a poner de manifiesto es la potencial capacidad de adaptación de las mismas ante situaciones particulares cuya concreta individualización rebasa con creces el restringido, seguro e intocable ámbito de la certeza (25). Ahora bien, determinar cuándo el legislador ha actuado de forma inconstitucional, sobrepasando el límite de la penumbra, acogiendo determinadas concepciones y alterando el contenido esencial del concepto recogido en la Constitución, será una difícil labor que habrá de ser llevada a cabo, en última instancia, por el TC.

IV. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA CONTROLAR LA CONCRETIZACION LEGISLATIVA DE LOS MISMOS

Nuestro TC, plenamente consciente de la dificultad que supone llevar a cabo un control exhaustivo de la concreción que del término «extraordinaria y urgente necesidad» se produzca en cada caso, ha reconocido el «peso que en la apreciación del presupuesto habilitante del Decreto-ley es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado», afirmando que éstos gozan de «un *razonable margen de discrecionalidad*» (26). Con tal actitud se pone en evidencia que tanto la responsabilidad como la legitimación primarias para el desarrollo del orden constitucional corresponden al bloque poder legislativo-poder ejecutivo, sin que el poder judicial, en este caso la jurisdicción constitucional, pueda sustituir dicha función (27). Sin embargo, tal afirmación de principio no ha supuesto un obstáculo para que el mismo órgano sostuviese, también desde un primer

(23) H. A. HART: *op. cit.*, pág. 608, precisa que «en esta área el hombre no puede vivir sólo de deducciones. De lo que se concluye que si los argumentos y decisiones jurídicas de las cuestiones de penumbra han de ser racionales, su racionalidad debe descansar en algo más que en una relación de tipo lógico con las premisas (generales de las que se parte)».

(24) En estos supuestos, siempre siguiendo las pautas ofrecidas por H. A. HART, *op. cit.*, pág. 610, no puede caerse en el error del formalismo o el literalismo, operando sólo y exclusivamente con razonamientos deductivos, ya que ello supone ignorar que estamos en el área de penumbra y no en un supuesto de caso *standar*.

(25) H. A. HART: *op. cit.*, pág. 613.

(26) STC 29/1982, FJ 3 (*cursiva nuestra*).

(27) Cfr., en un sentido coincidente, P. CRUZ: «¿Reserva de Constitución? Comentario al Fundamento Jurídico 4 de la STC 76/1983, sobre la LOAPA», *REDC*, núm. 9, 1983, pág. 202; L. PAREJO: *Crisis y renovamiento del derecho público*, C.E.C., Madrid, 1991, pág. 79.

momento, su competencia para controlarlos jurídicamente (28), asegurando que tales actuaciones discrecionales se lleven a cabo *dentro de los límites constitucionales* (29). Así, a partir de la directa apelación a tales límites, viene a reafirmarse la idea de la existencia en estas cláusulas de un núcleo conceptual mínimo e irrenunciable, constitucionalmente asumido y que actúa como confin jurídico vinculante en el ejercicio de la potestad discrecional (30). En este contexto, la competencia del TC se dirigirá exclusivamente a verificar, mediante un juicio de contradicción, que en la definición legal sometida a control concurren elementos que respetan y asumen esta irreductible zona de certeza. Para ello, una vez rechazado el recurso a juicios políticos, el órgano de justicia constitucional acudirá a criterios estrictamente jurídico-constitucionales (31), los cuales le permitirán llegar a la conclusión adecuada, esto es, a la constitucionalmente adecuada.

Adicionalmente, dotando a la fórmula constitucional de un claro contenido bifuncional (32), viene a exigirse la existencia de un vínculo relacional o *conexión de sentido* (33) entre la situación considerada como urgente y el contenido de las normas elaboradas a tal efecto. Con dicho fin el TC llevará a cabo un análisis en términos de proporcionalidad, de verificación de la existencia de tal efectiva relación teleológica entre la situación definida y las respuestas normativas ofrecidas para superarla. En el desarrollo de dicha operación ejercita un juicio de razonabilidad que se desenvuelve fundamentalmente a partir de apreciaciones de mera plausibilidad, limitándose a determinar el carácter justificable o no de las consideraciones llevadas a cabo en sede política, pero quedando siempre al margen de las valoraciones políticas o de mera oportunidad que las mismas incorporan. Respecto a la zona de penumbra, o precisas concepciones individualizadas por el legislador, el tribunal no puede entrar a hacer valoración alguna. Es en este ámbito donde se afirma la autonomía de la interpretación política de la Constitución, emancipándose de la atención a consideraciones estrictamente jurídicas. El pluralismo, como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), impide reducir el discurso de la concretización del precepto constitucional abierto e indeterminado a una sola posibilidad, a un estricto contenido unívoco (34). Al Alto Tribunal sólo le corresponde

(28) STC 29/1982, FJ 3.

(29) STC 111/1983, FJ 5 (cursiva nuestra).

(30) En este punto existe práctica unanimidad doctrinal. Cfr., por todos, J. SALAS: *Los decretos-leyes en la Constitución española*. Civitas, Madrid, 1979, pág. 30.

(31) STC 29/1982, FJ 2. Sobre la virtualidad de dichos criterios ver E. ALONSO: *La interpretación de la Constitución*. C.E.C., Madrid, 1984, pág. 28, donde se afirma que los mismos son «el producto de la modalización que el pluralismo introduce sobre los criterios simplemente jurídicos que, de esta forma, devienen jurídico-constitucionales. Sólo un correcto entendimiento de esta situación puede llevar a la solución adecuada».

(32) P. CRUZ: «Tres sentencias sobre el Decreto-ley (SSTC 29/1982 y 6 y 111/1983), en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, pág. 148.

(33) SSTC 29/1982, FJ 3; 6/1983, FJ 6; 23/1993, FJ 4.

(34) *Vid.* la STC 4/1981, FJ 3, en la que se afirma que «la competencia del TC es fijar los límites

interpretar el texto del constituyente, no anular el poder constituido (35). Por ello, no puede hacer valer su propia visión política de la cuestión en contra de la realizada por el legislador, sustituyéndola por una solución distinta configurada autónomamente según sus propios criterios. Sólo podrá controlar que aquélla resulta acorde con el contenido esencial o mínimo del concepto constitucional, pero nada más. En tal sentido, goza de la competencia para trazar la línea que separa la certeza de la penumbra, pero no para concretizar esta última ya que ello determinaría una petrificación del ordenamiento constitucional incompatible con el principio pluralista sobre el que se basa el mismo (36). Teniendo en cuenta los términos en que va a desarrollarse la acción de control, el TC sólo procederá a declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos que presenten una manifiesta y absoluta falta de correspondencia material con la situación declarada de urgente necesidad. En tal contexto, se considerará existente tal relación de congruencia-adequación siempre que no se incurra en un supuesto de evidente abuso en el que tal conexión resulta negada de una forma manifiesta. Nos encontramos, pues, ante una situación en la que excluyendo unos pocos casos muy claros, el resto resulta cuestión opinable, *políticamente opinable* (37) y en donde se comprueba que la hermenéutica jurídica tiene un lugar muy reducido frente al que corresponde a las opciones políticas (38). En la práctica lo que resulta es que nuestro TC, en el desarrollo del referido juicio de contradicción, va a seguir una postura claramente orientada hacia una línea autorrestrictiva, rechazando entrar a hacer consideraciones sustantivas en relación con el contenido material positivo de la fórmula constitucional. Se limita a fijar un *confin negativo* (39) a partir del cual comienza la inconstitucionalidad; los *supuestos de uso abusivo o arbitrario en los que se detecta una manifiesta ausencia, sea del presupuesto habilitante* (40), *sea de la conexión de sentido* (41).

dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones, pues resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo» (cursiva nuestra).

(35) E. ALONSO: *op. cit.*, pág. 119.

(36) E. ALONSO: *op. cit.*, págs. 120-121.

(37) F. CAZZOLA: «Le lentezze dell'urgenza», en AA.VV., *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975, pág. 8 (cursiva nuestra).

(38) *Vid.* A. SÁNCHEZ DE VEGA: *¿En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?*. Tecnos, Madrid, 1991, pág. 11. En un sentido similar, P. L. FRIER, *op. cit.*, pág. 286.

(39) Una postura crítica en relación con dicha actitud mantienen I. ASTARLOA: «Artículo 86», en AA.VV.: *Comentario a las leyes políticas fundamentales. Constitución española* (dirección O. Alzaga), vol. VII, EDESA, Madrid, 1985, pág. 123 y J. I. MORILLO-VELARDE: «El Decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional», en AA.VV.: *Libro homenaje al profesor Villar Palasi*, Civitas, Madrid, 1989, pág. 831. Para una opinión igualmente crítica en Italia, *vid.* T. MARTINES: «Concetti indeterminati e attività interpretativa della Corte Costituzionale», en AA.VV.: *Studi sull'articolo 41 della Costituzione*, R. Patrono Ed., Bologna, 1969, pág. 180.

(40) *Vid.* las SSTC 29/1982, FJ 2, y 60/1983, FJ 3.

(41) Un ejemplo palmario en este sentido se encuentra en la STC 111/1983, FJ 7, donde se afirma que «el TC no puede pronunciarse en favor de una concreta medida sino valorar la constitucionalidad de la elegida; si atendiera a aquella pretensión se trasladaría a él una responsabilidad que no corresponde a

Así, pues, el TC aparece confinado a una clara posición de legislador negativo, que no puede sustituir la apreciación realizada por los órganos políticos de los hechos sociales necesitados de una urgente respuesta normativa, ni tampoco el contenido de esta última. En este sentido, debemos llamar la atención sobre la circunstancia de que tales operaciones vienen considerada por el tribunal, en línea de principio, válidas. Ello determina que se produzca un presunción *iuris tantum* de constitucionalidad en favor de la evaluación realizada en sede política, lo cual va a generar, como efecto principal, *un fenómeno de inversión de la carga de la prueba en contra de los recurrentes*, los cuales resultan obligados a aportar datos y argumentos que desvirtúen dicha presunción de favor (42). Un expresivo ejemplo, que viene a confirmar esta línea interpretativa, puede encontrarse en la STC 225/1993, en la que el TC se pronuncia en los términos que siguen: «El recurrente *no entra a cuestionar las razones expuestas por el Gobierno de la Nación en el Preámbulo del RD-L 2/1985, para justificar la existencia de dicho presupuesto*, sólo exige que se valore si la medida contenida en la dictada disposición resulta justificada de acuerdo con las exigencias constitucionales» y, a tal respecto, continúa diciéndose, «basta con señalar que, entre las razones expuestas en el Preámbulo se alude expresamente a la necesidad de nuevas medidas (...) para potenciar la demanda interna, dada la desaceleración de la economía mundial» (43), lo cual, por otra parte y en opinión del TC, se encuadra dentro de la noción de urgente necesidad.

V. EL CONTENIDO POSITIVO DE LA URGENTE NECESIDAD. SUS IMPLICACIONES FUNCIONALES SOBRE EL DECRETO-LEY

1. *La necesidad; la diferenciación entre supuestos de necesidad absoluta y relativa*

En la actualidad, dadas las condiciones en las que ha de actuar el Estado contemporáneo se comprueba la existencia de una necesidad permanente de intervención normativa en los sectores más dispares, con un neto predominio del económico, a la que se debe hacer frente de forma inexorable. Al hilo de tales consideraciones se deduce que, como consecuencia de la extraordinaria extensión conceptual experimentada por la necesidad en el marco del Estado Social, asistimos a una situación en la que coexiste junto a una intervención «normal» del Estado, destinada al mero mantenimiento del sistema (obras públicas, política monetaria, operaciones

su función, y entrañaría una ingerencia en una decisión política que sólo al Gobierno, con el control parlamentario, corresponde».

(42) E. MALARET: «Algunas consideraciones en torno a la STC 29/1986, *RAP*, núm. 111, 1986, pág. 280. En Italia, en idéntico sentido, *vid.* M. RAVERAIRA: *op. cit.*, pág. 1461. Una opinión contraria, entre nosotros, se encuentra en S. SÁNCHEZ: «El control de las disposiciones normativas gubernamentales con rango de ley», *RDP*, núm. 23, 1986, págs. 174-178.

(43) STC 225/1993, FJ 4 (cursiva nuestra).

de *open market*), otras intervenciones específicamente destinadas a garantizar un mínimo vital o la obtención de ciertos niveles de igualdad exigidos constitucionalmente (44). En esta compleja coyuntura se hace extremadamente difícil, pues, distinguir entre actividades normativas de carácter *instrumental*, correspondientes a contingentes opciones políticas gubernamentales (vertiente subjetiva), y otras, de tipo *funcional*, orientadas al mantenimiento de las condiciones de supervivencia del sistema globalmente considerado, aunque sin perder de vista que estas últimas no hacen referencia a situaciones que amenazan la existencia última de aquél (vertiente objetiva) (45). Tomando como punto de partida estas premisas, deviene relativamente inútil la doctrina elaborada por C. Esposito (46), y acogida por nuestro TC en su sentencia 6/1983, en virtud de la cual, a partir de una pretendida interpretación sistemática de la Constitución, se procede a distinguir entre los conceptos de *necesidad absoluta y relativa*. La primera, se referiría a hipótesis extraordinarias de excepción y emergencia (art. 116 CE) en relación a las que no existe la posibilidad de recurrir a los mecanismos ordinarios de legislación. Serían supuestos de salvación estatal, de tutela última del orden público, de conservación de los bienes y valores fundamentales constitucionales. Por el contrario, la necesidad relativa sólo incluiría concretas situaciones así consideradas subjetivamente por el Ejecutivo en el desarrollo de su acción de gobierno. Situaciones que por sí mismas, no implican peligro alguno para el orden constitucional y cuya individualización se lleva a cabo atendiendo, fundamentalmente, a un concreto factor: la premura temporal.

Sin embargo, referirse a necesidades absolutas y relativas, contraponiendo situaciones de excepción-emergencia y otras simplemente no ordinarias, como condiciones que excluyen o permiten el recurso al Decreto-ley, no nos parece aceptable, sobre todo cuando ya la propia Constitución ha procedido a diferenciar tales circunstancias claramente, situándolas en planos ontológica y jurídicamente distintos. Así lo ha entendido un cierto sector de nuestra doctrina, el cual basa sus críticas sobre un argumento común: La Constitución ha establecido supuestos heterogéneos y sustancialmente diferentes sin que en ningún caso pueda establecerse una relación de común entidad entre los mismos que permita una graduación de su intensidad. De este modo, en palabras de P. Cruz, la existencia de concretos institutos destinados a afrontar determinadas situaciones de crisis constitucionalmente previstas «no se ve cómo pueda condicionar el grado de necesidad exigido por el artículo 86.1 CE para que el Ejecutivo pueda sustituir interinamente al Legislativo» (47). La extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley es un supuesto cualitativamente distinto y ajeno a una hipotética situación de extraordinaria y urgente necesidad que pudiera dar lugar

(44) L. LÓPEZ GUERRA: «Las dimensiones del Estado Social de Derecho», *Sistema*, núms. 38-39, 1980, pág. 185.

(45) G. PITRUZZELLA: *op. cit.*, pág. 67.

(46) C. ESPOSITO: «Decreto-legge», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, págs. 834-835.

(47) P. CRUZ: *op. cit.*, pág. 148.

a los estados de excepción del artículo 116, exclusión hecha del caso del estado de alarma (48). La diferencia no es, pues, de orden cuantitativo como parece deducir el TC, sino de carácter existencial. Por ello, se rechaza la conclusión final a la que el mismo llega, resolviendo lo que es una dualidad de órdenes en una simple y directa graduación de la necesidad (49). A una consecuencia similar se llega a partir de la consideración del segundo de los elementos invocados por el órgano jurisdiccional a este respecto para afirmar el carácter no excepcional de la situación necesitada; la exclusión constitucional de determinadas materias. En efecto, la ausencia de un contenido material positivo en relación al Decreto-ley no prejuzga en modo alguno la excepcionalidad de la situación a regular (50). Tales exclusiones únicamente marcan los límites de dicha norma, siendo sobre éstas donde se afirma el carácter no completamente ordinario de la misma, sin que ello ofrezca relación alguna con el carácter propio que debe presentar el punto de referencia fáctico sobre el que se actúa normativamente.

De esta forma, comprobamos cómo el planteamiento apuntado resulta poco sólido y, sobre todo, algo desenfocado ya que la consideración de la necesidad de intervención gubernamental debe venir analizada desde unos parámetros diversos que desplazan el centro de gravedad de la discusión desde dichas consideraciones hacia otras más operativas. En este sentido no puede dejar de subrayarse una vez más que el incremento de las competencias estatales en los más diversos ámbitos materiales ha determinado que el concepto de necesidad haya asumido nuevos y, hasta ahora, desconocidos contenidos, debiendo considerarse a partir de una perspectiva renovadora (51). No obstante, no puede ignorarse la circunstancia de que, a pesar de presentar una articulación discursiva escasamente convincente, en el fondo, el TC ha acogido la sustancia de tal filosofía, presentando una adecuada precomprensión del fenómeno referido. Así, dejando a un lado el criticado iter argumental, hemos de decir que el resultado final nos parece sumamente interesante (52). Efec-

(48) En efecto, a partir de la lectura del contenido del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LODES), comprobamos que los supuestos de hecho contemplados—catástrofes, calamidades o desgracias públicas (terremotos, inundaciones, incendios, etc.), crisis sanitarias, paralización de los servicios públicos esenciales para la comunidad, situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad— durante los que se puede declarar el estado de alarma, resultan especialmente susceptibles de ser afrontados normativamente mediante el recurso al Decreto-ley. En este sentido, *vid.* P. CRUZ: «El nuevo derecho de excepción. La Ley Orgánica 4/1981, REDC, núm. 2, 1981, pág. 118.

(49) L. LAVILLA: «Sobre los decretos-leyes», en AA.VV.: *Libro homenaje al profesor Villar Palasi*, pág. 620.

(50) P. CRUZ: «Tres sentencias sobre el Decreto-ley», pág. 147.

(51) Idea de renovación conceptual defendida especialmente entre la doctrina italiana. *Vid.* V. DI CIULO: *Questioni in tema di decreti-legge*, Giuffrè, Milano, 1970, págs. 239-240. Más recientemente, V. ANGIOLINI: *Necessità ed urgenza nel diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1986, pág. 129.

(52) En contra véase, por todos, P. CRUZ: *op. cit.*, págs. 148-149, para quien la teoría de la necesidad relativa constituye un serio peligro para el equilibrio del sistema parlamentario. En un sentido análogo, entre la doctrina italiana, muestra su perplejidad por dicha teoría, M. RAVERAIRA: *op. cit.*, págs. 1449-1450.

tivamente, una vez declarada la genérica aptitud del Decreto-ley para dar respuesta a «las perspectivas cambiantes de la vida actual» se pasa a afirmar que el mismo resulta constitucionalmente lícito para acometer normativamente, de forma inmediata, no sólo circunstancias necesitadas difíciles de prever que han de ser removidas en aras a la consecución de los objetivos de gobernación del país, sino también otras en las que el dato de la imprevisibilidad no aparece en absoluto y en relación a las que se exige simplemente una rápida intervención jurídica (53). A este respecto, el supuesto paradigmático es la problemática y persistente situación de crisis económica a la que se debe enfrentar el Gobierno en su ordinario quehacer (54). Sobre la base de estas afirmaciones, los decretos-leyes emanados por el nuevo Gobierno en el mes de junio de 1996, poco después de tomar posesión, resultan plenamente aceptables ya que la referida situación de recesión económica no sólo se mantiene sino que además, como nuevo elemento añadido, concurre la premura temporal impuesta por las exigencias comunitarias que vienen a determinar la necesidad de gestionar determinadas políticas que permitan alcanzar unos niveles económicos adecuados que hagan posible acceder en tiempo a la tercera fase de la Unión Monetaria. Sin embargo, dicho esto, debe recordarse que no toda la normativa de urgencia producida en el arco de tiempo analizado se justifica por el apremio temporal impuesto por el Tratado de Maastricht. Junto a estas medidas, encontramos otras normas (suelo, colegios profesionales, farmacias, gestión de hospitales públicos) cuya urgencia se apoya en consideraciones de orden estrictamente subjetivo, según los concretos intereses políticos de la nueva fuerza gobernante. En este sentido, el TC en una línea interpretativa todavía más laxa, ha considerado lícita la necesidad derivada de un cambio de Gobierno, justificando la emisión de un Decreto-ley para lograr una inmediata modificación de la organización de distintos departamentos ministeriales según las exigencias de los nuevos objetivos de la acción gubernamental (55). Haciendo abstracción de esta última afirmación y considerándola desde un punto de vista general, podría afirmarse que para el TC no resulta constitucionalmente censurable el que una nueva formación política que accede al Ejecutivo recurra al Decreto-ley, cuando considere como necesidad urgente la inmediata puesta en marcha de una serie de medidas que estima prioritarias y esenciales para el despliegue de su programa de gobierno. De este modo, llevando tales consideraciones hasta sus últimas consecuencias, resultaría que *los cambios de Gobierno vendrían a generar per se* una genérica situación de necesidad encuadrable en la previsión contenida en el artículo 86.1 CE.

Ante este modo de interpretar *a la francesa* (56) la necesidad, según la cual prácticamente cualquier exigencia de intervención normativa propuesta por el Eje-

(53) STC 6/1983, FJ 5.

(54) SSTC 29/1986, FJ 2; 23/1993, FJ 5; 225/1993, FJ 4.

(55) STC 60/1986, FJ 3.

(56) Consideración mantenida por P. SANTOLAYA: *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Tecnos, Madrid, 1988, pág. 48. Como se sabe, el artículo 38 de la Constitución francesa de 1958 prevé

cutivo podría justificar el recurso al Decreto-ley (57), la única conclusión que puede extraerse es que, en la práctica, se ha generado una dinámica material que hace insustancial la distinción entre lo necesario, desde un punto de vista objetivo y funcional, y lo simplemente conveniente, desde una perspectiva subjetiva y contingente (58). En estas condiciones, como ha resaltado P. Santolaya, no se trata de saber cuándo existe una situación de necesidad que legitime el recurso al mismo, sino más bien la contraria, esto es, si existe alguna circunstancia en la que su utilización resulte ilícita (59). Sin embargo, no es menos cierto que, hasta ahora, hemos dejado a un lado las «obligadas cautelas» que han de tomarse en el uso de tales normas y a las que ya se refirió el TC en su sentencia 29/1982; la insuficiencia del procedimiento legislativo de urgencia para responder en tiempo a las situaciones planteadas, sean éstas imprevisibles o no. De esta forma, incorporamos a nuestro argumento la última pieza del puzzle, aquella que parece ser el elemento definitivo y determinante de la fórmula constitucional: la premura temporal, la urgencia.

2. *El supuesto específico de la urgente necesidad*

2.1. *Sobre el concepto de urgencia*

Para nosotros, siguiendo la opinión de un cierto sector doctrinal (60), la urgencia constituye el elemento central de la fórmula constitucional, el eje en torno al cual gira la misma. La primera observación que a este respecto debe hacerse es que en este caso nos enfrentamos a un supuesto concreto, específico y cualificado de necesidad en el que puede detectarse un dato característico esencial: la urgencia no sólo se refiere a una inherente e intrínseca dimensión temporal de la intervención norma-

que el Gobierno solicite al Parlamento la autorización para emanar disposiciones legislativas (ordenanzas) en relación con materias concretas y por tiempo determinado, sin someter dicha solicitud a la concurrencia de ninguna situación fáctica específica. De esta forma, por lo que a su presupuesto de hecho habilitante respecta, la tradicional figura de los decretos-leyes se presenta únicamente vinculada a la conveniencia gubernamental de solicitarla.

(57) Véanse, en relación a este punto, las interesantes consideraciones llevadas a cabo por J. PÉREZ ROYO: «La distribución la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno», en *El Gobierno en la Constitución...* pág. 139, en el sentido de que, por lo que al presupuesto habilitante, la imagen del Decreto-ley elaborada por el TC coincide con «la ley a secas».

(58) P. L. FRIER: *op. cit.*, pág. 396. Entre nosotros, critican tal consideración I. ASTARLOA: *op. cit.*, pág. 167 y L. M. CAZORLA: *Las cortes generales ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 60-61.

(59) P. SANTOLAYA: *op. cit.*, pág. 109.

(60) Véanse especialmente L. SEGURA: «El control de los decretos-leyes por el Tribunal Constitucional. A propósito de la sentencia 2/XII/1983 recaída en el caso RUMASA», *RAP*, pág. 366; A. SÁNCHEZ DE VEGA, *op. cit.*, pág. 17. En Italia, L. PALADIN: «Decreto-legge», en *Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca); articoli 76-82. La formazione delle leggi*, vol. II, Zanichelli, Bologna, 1979, pág. 290; V. DI CIOLLO: *op. cit.*, pág. 218.

tiva, indicando la ventaja de su rapidez y la oportunidad de actuar inmediatamente, asimismo, incorpora un imprescindible y cualificante elemento de menesterosidad. Tal indicativo nos pone ante una necesidad cuya superación se presenta o se considera como improrrogable en el tiempo, no consintiendo, para el logro de tal fin, recurrir a los normales procedimientos previstos (61). Por lo tanto, necesidad y necesidad urgente no son conceptos idénticos que permitan una igual consideración, procediendo a asimilar sus efectos y situándolos jurídicamente en un mismo nivel dentro del ordenamiento jurídico. La principal consecuencia demostrativa de tal diferencia es la producción de un *salto cualitativo* por lo que al orden de atribución de competencias normativas entre Gobierno y Parlamento se refiere (62). Así, si una situación de mera necesidad no legitima al Ejecutivo a ejercer de forma inicialmente independiente de las Cámaras la potestad legislativa, dicha conclusión cambia radicalmente de signo cuando sobre aquélla concurre un elemento cualificante de orden temporal.

Una vez aclarado este punto, lo que procede es la aproximación a los posibles contenidos sustanciales que puede presentar la urgencia. En este sentido, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que dicho concepto presenta una vertiente esencialmente teleológica, cobrando una significación propia en relación a los concretos objetivos hacia los que se orienta en cada caso dado. Porque, en efecto, no resulta ni necesario ni urgente hacer una cosa en términos absolutos ya que si así fuera estaríamos en un supuesto no de urgencia sino de *fuerza mayor*. Desde esta perspectiva, el término urgente necesidad aparece netamente redimensionado, adquiriendo nuevos contenidos. Así, comprobamos que las exigencias de gobernabilidad a las que continuamente deben enfrentarse los poderes públicos muestran especiales caracteres en virtud de los cuales el factor tiempo adquiere una renovada relevancia. El hecho de que los acontecimientos que exigen una respuesta urgente, esto es, en un tiempo limitado, tiendan a acumularse en un Estado como el actual, con una dilatada área de intervención en medio de una sociedad crecientemente compleja, implica dos consecuencias fundamentales y estrechamente relacionadas. Por un lado, el tiempo, ahora más que nunca, viene a configurarse como un elemento esencial condicionante de la acción política desarrollada por el Estado actual y de su relación con la sociedad (63). Por otro, ello va a determinar que lo apremiante prime sobre

(61) Conclusión ya deducida por una cierta doctrina italiana del periodo de entreguerras. Así, G. MIELE: *Le situazioni di necessità dello Stato*, Arch. Dir. Pubbl., 1936, pág. 224; F. FRANCHINI: *Lo stato di necessità nel diritto costituzionale*, Tip. Consorzio Nazionale, Roma, 1943, págs. 18-19. Más recientemente, entre nosotros véanse, M. CLAVERO: «Ensayo de una teoría de la urgencia en el derecho administrativo», *RAP*, núm. 10, 1953, pág. 32; J. SALAS: «Los decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia», *RAP*, núm. 51, 1966, pág. 68. Entre la doctrina extranjera más actual, cfr. P. L. FRIER: *op. cit.*, págs. 129-133; M. RAVERAIRA: *op. cit.*, pág. 1446; G. U. RESCIGNO: «Ordinanza e provvedimenti di necessità ed urgenza», en *Novissimo Digesto italiano*, vol. XII, UTET, Torino, 1957, pág. 100.

(62) V. DI CIOLO: *op. cit.*, pág. 220; P. L. FRIER: *op. cit.*, pág. 520.

(63) Véase, N. LUHMANN: *Political theory in the Welfare State*, De Gruyter, Berlin-New York, 1990,

lo importante. Y determinar qué se considera apremiante es una operación que no remite a una significación apriorística y global, sino que se pone en relación con los criterios de un sector social o económico determinado y concreto (64). Precisamente, es en esta última línea argumental relativa a la urgencia sectorial, donde aparecen inscritas las medidas del nuevo Gobierno dedicadas a la liberalización del suelo urbanizable y de los colegios profesionales, así como también aquellas otras que imponen la ampliación del servicio farmacéutico y la libertad de horarios del mismo.

De este modo, se reafirma la idea de fondo según la cual la vida cotidiana actual ofrece innumerables situaciones urgentes que se presentan en las circunstancias más banales y con un contenido escasamente aprehensible o susceptible de ser sistematizado en términos positivos. Consciente de esta dispersión el TC, acogiendo una opinión muy extendida entre un importante sector de la doctrina italiana (65), viene a individualizar un elemento constante y necesario a partir del cual se considera que una necesidad es urgente. Y dicho criterio es que aquélla *no resulte atendible acudiendo a la vía ofrecida por el procedimiento legislativo de urgencia* (66). No obstante, ha de tenerse en cuenta que nuestro tribunal no ha detenido su razonamiento en dicha afirmación sino que, con el fin de avanzar en el ámbito del control, se ha referido también a la existencia de diversos indicios jurídicamente controlables a los que puede recurrir para establecer, no la efectiva concurrencia de una situación de urgente necesidad sino, precisamente, su inexistencia (de nuevo el confin negativo). A este respecto ha declarado que la publicación del acuerdo de convalidación en fecha muy posterior a treinta días no supone un juicio positivo contrario a la apreciación de una situación de urgente necesidad (67). Lo que importa es la celeridad en la adopción misma de la norma gubernamental y para ello, dejando a un lado el indicativo anterior, la jurisprudencia del TC (68) fija su interés en los intervalos temporales que se producen entre la aprobación por el Consejo de Ministros, publicación en el BOE (69), entrada en vigor y efectividad de las normas contenidas en

pág. 24, en donde, desde una perspectiva general se afirma cómo «los horizontes temporales relevantes para la acción (política) en sociedades altamente complejas resultan considerablemente abreviados, presumiblemente porque las relaciones necesitadas de una planificación-regulación a largo plazo resultan demasiado complejas». De esta manera, la intervención normativa se centra principalmente sobre los problemas más acuciantes y que deben acometerse de forma inmediata.

(64) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1980, págs. 176-177.

(65) Cfr. C. ESPOSITO: *op. cit.*, pág. 840; A. PIZZORUSSO: *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Jovene, Napoli, 1988, pág. 228; G. ZAGREBELSKY: *Diritto costituzionale. Sistema delle fonti*, vol. I, UTET, Torino, 1987, pág. 177.

(66) SSTC 29/1982, FJ 3; 6/1983, FJ 5.

(67) STC 29/1986, FJ 2.

(68) *Vid.*, especialmente, la STC 23/1993, FJ 4.

(69) El primer paquete de medidas, los Reales Decretos-leyes 5, 6, 7, 8 y 9, de 7 de junio, aparecieron publicados en el BOE al día siguiente de su aprobación en Consejo de Ministros. Igual solución encontramos en relación a las normas relativas a la sanidad y farmacias, los Reales Decretos-leyes 10 y 11/1996, aprobados el 17 del mismo mes y publicados en el BOE el 18. En último lugar, el RD-L 12/1996, tras

el Decreto-ley (70). De esta manera, a partir de tal percepción y manteniendo el necesario elemento de premura temporal, el análisis de la urgencia a la que se refiere el presupuesto habilitante del Decreto-ley puede realizarse desde nuevas consideraciones que enriquecen dicho fenómeno, llevándolo hacia terrenos más complejos y articulados, menos simples que el ya referido de la mera insuficiencia del procedimiento legislativo de urgencia.

2.2. *Las posibles variantes objetivas de la urgencia*

La cuestión a dilucidar ahora es si dicho factor temporal se proyecta, tanto sobre el contenido de la norma producida como sobre su continente o, si, por el contrario, resulta posible escindir ambos extremos, llegando a la conclusión de que dicha urgencia pueda predicarse sólo respecto de la respuesta normativa en sí misma considerada, independientemente de la inmediatez o no de la aplicación de las concretas normas adoptadas al respecto.

2.2.1. *Urgencia de precisas y determinadas normas (urgencia del provvedimento) de eficacia inmediata*

En este primer supuesto, la perspectiva funcional del Decreto-ley resulta considerablemente reducida; la urgencia de proveer normativamente se identifica y concreta únicamente en relación con el contenido de las disposiciones emanadas a tal efecto. Si se estima que la urgente necesidad no sólo opera en el momento inicial de emanación de la norma, como ocasión que legitima el recurso a la misma, sino también como elemento permanente de validez, quiere decirse que su contenido se funcionaliza y condiciona de manera exclusiva a la superación de tal coyuntura. De esta forma, de un modo implícito, se está admitiendo la vigencia temporalmente limitada de las disposiciones creadas; una vez extinguida y superada la situación de urgente necesidad, aquéllas agotarán su vigencia (71). El hilo argumental expuesto nos conduce a un supuesto de lo que nuestro TC ha denominado *inconstitucionalidad sobrevenida*, esto es, a la sobrevenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida en aquellos casos en los que, con el paso del tiempo,

obtener la aprobación del Gobierno reunido en Consejo el 26 de julio, apareció publicado el día 30 del mismo mes.

(70) Téngase en cuenta que todas las normas referidas disponen su efectiva entrada en vigor a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial.

(71) Entre nosotros únicamente mantienen una postura favorable a tales consideraciones, E. GARCIA DE ENTERRIA-T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 162; S. ALBELLA: «Las cortes generales y el Decreto-ley», en AA.VV.: *Las cortes generales*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1987, pág. 465. En Italia véanse, G. U. RESCIGNO: *op. cit.*, pág. 101; C. ESPOSITO: *op. cit.*, pág. 844.

la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir unas necesidades muy concretas venga a traspasar nítidamente tales límites, manifestando de forma clara e inequívoca una tendencia a la permanencia y a la normalidad (72). Esta cuestión resulta especialmente ardua ya que viene a implicar problemas de diversa índole.

Una vez aceptada la idea de que la vida actual aparece configurada por múltiples situaciones de urgente necesidad que se plantean en las más heterogéneas circunstancias y se desarrollan de una forma fundamentalmente asistemática, la primera y más simple objeción crítica que se deduce contra la alegada «sobvenida falta de adecuación» es la siguiente; ¿cómo puede llegar a determinarse con absoluta certeza, tanto el inicio como el fin de una coyuntura urgente? En este sentido, dejando a un lado aquellas situaciones que se producen de forma imprevista que presentan unas posibilidades de individualización más seguras al respecto (73) y a las que, en nuestra opinión, parece dirigirse preferentemente la doctrina del tribunal, por lo general, la operación de fijar el momento exacto a partir del cual una concreta circunstancia comienza a presentar un carácter tal que hace indispensable una acción inmediata y expeditiva, resulta bastante difícil (74). Como decíamos más arriba, tal caracterización, lejos de ser objetiva, en la mayoría de los casos depende ampliamente del contexto al que debe hacer frente la acción normativa (75). Consideraciones estas que, del mismo modo, resultan aplicables en relación al momento en que una precisa situación agota su virtualidad como «urgente», pasando a considerarse «normal» y rechazando, de manera subsiguiente, la aplicación de la normativa previamente emanada a tal efecto. Además, la determinación de la sobvenida falta de adecuación, esto es, del cese de la conexión de sentido entre una situación fáctica dada y la norma producida a tal efecto, resulta contradictoria con el tenor general de la jurisprudencia que en torno al presupuesto habilitante mantiene nuestro Alto Tribunal. Incoherencia que se señala enérgicamente cuando debemos responder a la cuestión de cómo se compatibiliza una actividad de tal género, esto es, de valoración, investigación y comprobación de las circunstancias empíricas subyacentes que han dado lugar a la normativa gubernamental, con la sistemática actitud de autolimitación sustentada por dicho órgano en favor de la discrecionalidad de los órganos políticos (76).

(72) STC 6/1983, FJ 7.

(73) Serían las «clásicas» hipótesis de catástrofes naturales, epidemias, etc., cuyas precisas características las hacen especialmente aptas para ser atendidas normativamente a través de decretos-leyes y recurriendo al estado de alarma. Si acudimos al ya referido artículo 4 de la LODES (*vid.* nota 48) comprobamos la viabilidad de tal eventualidad.

(74) Así lo expresa claramente G. U. RESCIGNO: *op. cit.*, pág. 101, donde afirma que «la situación puede ser antigua y conocida sin que la urgente necesidad de proveer venga a menos porque ésta se advierta sólo en la actualidad o sólo en tal momento se presente como improporrible».

(75) P. L. FRIER: *op. cit.*, pág. 34, donde además añade que dicha acción puede ser tanto preventiva como reparadora.

(76) A. SÁNCHEZ DE VEGA: *op. cit.*, pág. 27.

Por otra parte, aun admitiendo la posibilidad de una neta y clara separación de tal eventualidad sólo en relación a supuestos evidentes, la inconstitucionalidad sobreenvenida nos pone ante otro escollo no menos espinoso, planteado por la circunstancia de que dicha figura viene a confundir el elemento de la *validez* de una norma con el de su *vigencia*. En efecto, el hecho de que una concreta previsión normativa nazca precisa y exclusivamente para ser aplicada en relación a un particular evento implica que una vez pasado éste no se aplique más, agotando su vigencia. Sin embargo, de ello no puede deducirse, en ningún caso, la invalidez de tales disposiciones jurídicas. Una norma que deja de aplicarse por haber desaparecido el presupuesto habilitante que le dio origen continúa siendo, a pesar de ello, plenamente válida y vigente, a falta de expresa previsión sobre su vigencia temporal y hasta tanto no venga sustituida y derogada formalmente por otra previsión normativa de su mismo rango (77). De este modo, la urgente necesidad no es susceptible de ser considerada como presupuesto constante de validez del Decreto-ley, como la fuerza sustentadora que lo mantiene en vigor (78) ya que si bien tal regulación nace vinculada a una concreta situación coyuntural, pasada la cual —como es lógico— no se aplicará más, ésta sólo ha de operar en el momento inicial, como elemento clave que permite el ejercicio de la potestad legislativa gubernamental constitucionalmente establecida (79). Pero nada más.

A la luz de tales consideraciones, en nuestra opinión, debe entenderse que cuando la Constitución califica como provisionales las disposiciones legislativas del Ejecutivo que adoptan la forma de Decreto-ley, se está refiriendo no al contenido de las mismas sino, más exactamente, a su continente, al propio instrumento normativo en sí mismo considerado (80). Y ello sólo hasta tanto el Congreso, a través de la convalidación o ambas Cámaras mediante la conversión en ley, no se hayan pronunciado en relación a la definitiva incorporación de aquél al ordenamiento jurídico. Así pues, dicha calificación es sólo inicial, poniéndose en relación con la eventualidad de una posterior convalidación-conversión parlamentaria, no con la superación de una concreta situación fáctica. Una vez que se produce la intervención de las Cámaras, la provisionalidad desaparece y el Decreto-ley se incorpora al ordenamiento con una vocación de permanencia y estabilidad plenas, desvinculándose, desde el punto de vista de su validez, de las concretas circunstancias contingentes para las que fue creado. Ante la claridad de los argumentos expuestos, la conclusión aparece indiscutible; la conexión de sentido exigida entre la situación de urgencia y las normas producidas para su superación no debe operar de forma constante, con un carácter estable y prolongado, sino sólo en el momento en que se emana la norma, nunca más allá.

(77) R. FALCÓN: «El Decreto-ley en materia tributaria», *REDC*, núm. 10, 1984, pág. 209.

(78) *Vid.* P. CRUZ: *op. cit.*, pág. 150; R. FALCÓN: *op. cit.*, pág. 209; M. CARRILLO: «El Decreto-ley: ¿habitualidad o excepcionalidad?», *RCG*, núm. 11, 1987, pág. 78.

(79) J. I. MORILLO-VELARDE: *op. cit.*, pág. 833.

(80) J. SALAS: *Los decretos-leyes en la Constitución...*, pág. 42; P. CRUZ: *op. cit.*, pág. 152.

2.2. *Urgencia de intervenir normativamente, independientemente del contenido del Decreto-ley (urgenza di provvedere)*

Una vez admitida la eventualidad, por lo demás suscrita por la mayoría de la doctrina italiana (81), de que la urgente necesidad que da lugar al Decreto-ley pueda escindirse del puntual contenido normativo del mismo, refiriéndose únicamente a la inmediata necesidad de actuar jurídicamente, aquélla presenta una nueva dimensión que amplía considerablemente su significación, abriéndose nuevas perspectivas funcionales en favor de nuestro instrumento normativo. En esta línea, si bien en un principio el TC había declarado que las medidas requeridas para hacer frente a una situación de urgente necesidad han de ser concretas y con una eficacia inmediata (82), posteriormente ha venido a admitir otras hipótesis alternativas en las que se incorporan al concepto tratado las renovadas implicaciones funcionales a las que ya nos hemos referido. En efecto, a partir de la aproximación propuesta sobre la actual dimensión del elemento temporal, la urgente necesidad que motiva un Decreto-ley puede referirse perfectamente a la exigencia de una súbita respuesta normativa, la cual una vez producida no ha de aplicarse inmediatamente, posponiéndose temporalmente el inicio de su aplicación efectiva o, bien, a una inicial declaración de voluntad normativa de carácter vinculante que anticipa una futura regulación del problema suscitado.

La primera hipótesis nos remite a un caso de eventual disociación entre la regulación inmediata de la coyuntura urgente y la efectividad de las normas producidas a tal respecto. En este caso, la posibilidad de que el propio Decreto-ley establezca su actuación material diferida en el tiempo, en principio y por sí misma, no indica de modo automático la carencia del presupuesto habilitante. Tal solución no podrá deducirse de forma abstracta sino sólo en referencia a los casos concretos en los que la misma se plantee, atendiendo a las peculiares características del mismo (83). Por otro lado, debe tenerse en cuenta que no se está hablando de una cuestión de deferencia de la entrada en vigor del propio Decreto-ley sino de un supuesto de reenvío de la ejecución de sus disposiciones a un momento temporal posterior (84). A este respecto, debe ponerse de manifiesto que el TC ha admitido expresamente la constitucionalidad de este tipo de operaciones, declarando que la eventual previsión de una temporal dilación de las medidas adoptadas no contradice la urgencia, subrayando y matizando, a continuación, que lo que resulta fundamental

(81) En este sentido, cfr. G. BERTI: *Interpretazione costituzionale*, CEDAM, Padova, 1987, pág. 159; F. CAZZOLA: *op. cit.*, pág. 14; V. DI CIOLLO: *op. cit.*, pág. 266; C. ESPOSITO: *op. cit.*, pág. 840; F. SORRENTINO: *op. cit.*, pág. 170; G. ZABRELSKY: *op. cit.*, pág. 177; L. PALADIN: «Gli atti con forza di legge nella speriencia costituzionale», en AA.VV., *Scritti in onore di C. Mortati*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1977, pág. 475; A. MANZELLA: «Il governo e l'urgenza legislativa», *St.par.pol.cost.*, núms. 64-65, 1984.

(82) STC 29/1982, FJ 6.

(83) M. RAVERAIRA: *op. cit.*, pág. 1454.

(84) V. DI CIOLLO: *op. cit.*, págs. 201-202.

en tales supuestos no es la inmediata ejecución de aquéllas sino el hecho de que se haya establecido con urgencia un nuevo marco jurídico (85). De esta forma, en aquellos casos en que la inmediatez de la respuesta deba venir acompañada de un complemento de transitoriedad, ello no determinará la exclusión de la urgencia globalmente considerada. A modo de compensación, se exige que la eficacia de la norma no quede diferida a un futuro indeterminado sino a un momento preciso que vendrá previsto y concretado de modo expreso en el mismo Decreto-ley (86). Si así no sucede, dicha norma será inconstitucional ya que no se podrá considerar que se utilizó para hacer frente a una situación de urgente necesidad. Pero en tanto el Gobierno indique el momento exacto en que su normativa comenzará a aplicarse, no parece que el TC esté dispuesto a llevar a cabo objeción alguna. En esta línea interpretativa, ninguna tacha de constitucionalidad podrían recibir las siguientes normas ya que todas ellas se ajustan a las condiciones exigidas por la referida jurisprudencia constitucional. En primer lugar, la aplicación de las modificaciones previstas por el RD-L 5/1996 en materia de Colegios Profesionales, aparece congelada durante un año (Disposición adicional única). En la misma línea aparecía encuadrada la originaria Exposición de Motivos del RD-L 7/1996, la cual posponía la entrada en vigor de la liberalización de los servicios funerarios hasta la fecha precisa del 1 de enero de 1997 (87). Por su parte, ninguna variación ha sufrido la Disposición Final Primera del mismo Decreto-ley, que dispone que las modificaciones introducidas por los artículos 8, 9 y 10 (referidos respectivamente a la modificación de los incrementos y reducciones irregulares del patrimonio, la nueva consideración de las rentas irregulares y de la base liquidable de las mismas) en la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, no entren en vigor hasta el 1 de enero de 1997 (88).

Por su parte, la segunda posibilidad referida implica la individualización en el Decreto-ley de una manifestación de voluntad normativa de carácter vinculante que anticipa una próxima y posterior regulación, la cual se llevará a cabo por una norma futura y diversa (89). De esta forma, se produce un avance o la selección de un conjunto de medidas con las que el Gobierno pretende afrontar una situación actualmente urgente (90). Para tales supuestos, el TC ha declarado que las disposiciones

(85) STC 23/1993, FJ 6.

(86) STC 29/1986, FJ 2.

(87) Téngase en cuenta que dicha previsión ha desaparecido a partir de la corrección de errores introducida en el BOE de 18 de junio, de tal manera que el efecto liberalizador se considera operativo desde tal momento.

(88) En palabras de J. M. Aznar, en la ya mencionada entrevista concedida a *El País*. «... está el factor incertidumbre, que nosotros deseamos alejar (...) por tanto había que poner de manifiesto que se actuaba con decisión y rapidez y que eso no estaba sujeto luego a posibles cambios» (cursiva nuestra).

(89) Véase L. PALADIN: *op. cit.*, pág. 475, donde se afirma que en estos supuestos el Decreto-ley responde a la «exigencia de hacer entender inmediatamente a los interesados que el Gobierno está ocupado en llevar a cabo cualquier tipo de intervención».

(90) A. SÁNCHEZ DE VEGA: *op. cit.*, pág. 20.

contenidas en la normativa gubernamental actúan como normas habilitantes que, de este modo, vienen a crear inmediatamente un marco jurídico global que anticipa y permite la elaboración de ulteriores normas, las cuales, éstas sí, afrontarán concreta y directamente la situación urgente (91) y, sin que de ello pueda deducirse la inexistencia de las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justificaron la adopción del Decreto-ley (92).

Teniendo presentes las ideas expuestas, a partir de la lectura del contenido de concretos preceptos de los dos Reales Decretos-leyes dedicados a la materia sanitaria, comprobamos que los mismos resultan susceptibles de ser encajados en esta tendencia interpretativa. En efecto, la Disposición final única del RD-L 10/1996, faculta al Gobierno para adoptar las medidas necesarias para la creación y regulación del régimen de las entidades que en aplicación de dicho Decreto-ley se constituyan. Siendo su objetivo la habilitación de nuevas formas de gestión del Insalud por entidades no integradas en el mismo, se comprende que esta previsión constituya la piedra de toque, la clave necesaria e indispensable para que la finalidad perseguida por la norma de referencia se ponga en marcha de modo efectivo. Por su parte, el RD-L 11/1996, en la parte dedicada a la ampliación del servicio farmacéutico, en su Exposición de Motivos afirma que «no obstante el propósito del Gobierno de en los próximos meses remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de oficinas de farmacia por los que se fijen los principios básicos de ordenación de estos establecimientos (...) conviene adelantar, en este momento, determinadas reformas legales, de urgente entrada en vigor». No obstante, a pesar de tal declaración de intenciones, del análisis concreto del contenido del mismo no puede concluirse que dichas reformas puedan resultar inmediatamente operativas. En efecto, el artículo 1.1 no establece por sí mismo las demarcaciones de referencia para la planificación farmacéutica, sino que éstas serán las unidades básicas de atención primaria fijadas por las CC.AA. Corresponde (art. 1.2) igualmente a estas últimas la competencia para determinar los módulos poblacionales y distancias entre oficinas de farmacia de acuerdo con los criterios generales de planificación farmacéutica, la cual será el resultado de la previa planificación sanitaria. En esta línea, el supuesto más evidente de la proyección hacia el futuro de los efectos perseguidos por el Decreto-ley en favor de una norma posterior y diversa, viene constituido por el término «zona de salud urbana» cuyo concreto entendimiento, cumpliendo una serie de requisitos mínimos, corresponde a las CC.AA. hasta tanto se establezca la planificación farmacéutica del territorio (Disposición transitoria única). Dicho efecto disociativo se

(91) SSTC 29/1986, FJ 2; 23/1993, FJ 5. A este respecto, debemos subrayar el hecho de que durante el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados del RD-L 5/1996, el ministro de Fomento manifestara, en relación con las medidas relativas a la liberalización del suelo, que éstas constituyen «un pequeño paquete de medidas de “efecto limitado” que anticipan el camino a seguir para debatir un nuevo marco jurídico del suelo, dada la inadecuación del actual» (*vid. DSSCD*, núm. 15, sesión de 20 de junio, pág. 596).

(92) STC 29/1986, FJ 6.

produce en este último caso por la sencilla razón de que el número máximo de oficinas de farmacia aparece directamente vinculado a nuevos módulos poblacionales máximos existentes en dichas zonas. Por ello, antes de producirse el efecto liberalizador, permitiéndose la apertura de nuevas farmacias, resulta indispensable dotar de un contenido preciso a la expresión referida. En realidad, lo que se está planteando en los supuestos mencionados no es más que un caso de habilitación normativa que, si bien como hemos tenido ocasión de comprobar, desde el punto del presupuesto habilitante no provoca especiales problemas, sí que los puede plantear cuando dicha operación venga enjuiciada desde un punto de vista material, esto es, atendiendo al límite de no afectar por Decreto-ley el régimen de las CC.AA.

VI. CONCLUSION

Llegados a este punto podemos avanzar a modo de idea conclusiva que la urgente necesidad, en opinión de nuestra jurisprudencia constitucional, es toda situación que exige una respuesta jurídica en un tiempo inferior al que se necesita para tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. En relación con los perfiles concretos que dichas circunstancias han de presentar, el TC va a abstenerse sistemáticamente de entrar a considerarlos. En línea de principio, manteniendo las referidas cautelas temporales, se consideran constitucionalmente aceptables las apreciaciones políticas llevadas a cabo por el Gobierno y, posteriormente, ratificadas por el Parlamento. Como contrapartida, el tribunal impone la existencia de una necesaria *conexión de sentido*, o relación de adecuación, entre la situación urgente y las normas producidas a tal efecto. Por el contrario, no se considera fundamental que éstas sean inmediatamente aplicables, siempre y cuando se fije por el propio Decreto-ley el momento de entrada en vigor de las mismas, o que procedan a dar por sí mismas la solución al problema planteado, basta con que creen un marco normativo de referencia. El elemento crucial es que sean aprobadas, publicadas y entren en vigor antes de que el referido *lapsus* temporal haya transcurrido. De lo que se trata, pues, es de responder de manera pronta y expeditiva a la necesidad considerada urgente por el Ejecutivo, creando un soporte jurídico adecuado para hacerle frente. Como ya hemos dicho, que se haga inmediatamente o se posponga la solución definitiva a un momento posterior; que sea el mismo Gobierno quien lo haga en el propio Decreto-ley o sea otra norma la habilitada para llevarlo a cabo en un preciso momento futuro, son cuestiones cuya viabilidad constitucional no puede ser determinada de forma apriorística. Para ello será necesario enjuiciar tales operaciones no ya de desde el punto de vista del presupuesto habilitante, sino a partir de consideraciones de tipo material. Por lo tanto, a la luz de la habitual pauta de comportamiento del TC en relación con el entendimiento de la cláusula habilitante y teniendo en cuenta que las normas referidas vienen a ajustarse a la doctrina jurisprudencial existente, el ámbito material se presenta como el terreno donde todo hipotético recurrente debería situar preferentemente el caballo de batalla a la hora de contestar la constitucionalidad de los decretos-leyes comentados.