Resolución adoptada por el Defensor de pueblo, el 3 de septiembre de 2020, sobre la solicitud de petición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva e Andalucía.

(Boletín Oficial de la Junta de Andalucía,* núm. 4 de 12 de marzo de 2020*)

Mediante escrito, que tuvo entrada en esta institución en fecha 16 de abril de 2020, D. (...), en nombre y representación de la Asociación (...), a la que, según manifiesta, se adhieren 80 organizaciones sociales y 91 personas a título individual, solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 162.1.a) de la Constitución respecto del Decreto- Ley 2/2020, de 9 de marzo, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y que fue publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* (BOJA), Extraordinario, núm. 4, de 12 de marzo de 2020.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Se solicita de esta institución un examen global sobre la constitucionalidad del decreto-ley señalado, que afecta de manera directa a 28 normas del ordenamiento jurídico andaluz, concretamente a 19 leyes, dos decretos leyes, un texto refundido y seis reglamentos.

A este respecto se formulan las siguientes alegaciones:

a) Se postula en primer lugar que por el número y la importancia de las normas afectadas por el decreto-ley las correspondientes modificaciones debieran haberse tramitado como proyecto de ley, dado que de este modo se ha omitido la fase de información pública, así como la de emisión de determinados informes. Se considera que dada la diversidad de las materias que se abordan la omisión de estos trámites redunda en no haber tenido en cuenta las aportaciones de los colectivos afectados y también en haber incurrido en redacciones de dudosa legalidad que pueden producir daños irreparables en determinados sectores económicos.

b) Se señala igualmente la no concurrencia del presupuesto habilitante constitucionalmente exigido para que el poder ejecutivo pueda acudir a la aprobación de un decreto-ley, tacha que se extiende al conjunto de la norma. Se entiende que el ejecutivo andaluz no ha cumplido con su obligación de describir la situación de necesidad de un modo explícito y razonado e incluso la propia exposición de motivos incurría en una contradicción en lo referido a la urgencia

pues reconoce que la totalidad de las medidas a las que ahora se les da rango y valor de ley proviene de trabajos previos habidos en comisiones y grupos de trabajo que bien podrían haberse sustanciado como iniciativas legislativas. Se alude también a lo dicho por el Tribunal Constitucional sobre que

> a la hora de enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad del decreto- ley autonómico, este tribunal deberá ponderar la competencia autonómica ejercida al efecto, pues la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia. (STC 93/2015, FJ 5).

c) También se aprecia una carencia de la necesaria justificación *ad casum* sobre la extraordinaria y urgente necesidad que concurría para adoptar determinadas medidas. En concreto se señala esta carencia de una justificación específica relativa a las medidas acordadas en los siguientes preceptos:

   a. Artículo 6, que modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, con la finalidad de revisar los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación y el proceso de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

   b. Artículo 11, que modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, para sustituir el régimen de autorización ambiental unificada por el de calificación ambiental.

   c. Artículo 13, de modificación de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del patrimonio histórico de Andalucía, para eliminar la exigencia de autorización previa para efectuar determinadas intervenciones sobre bienes de interés cultural y otras tipologías de estos bienes.

   d. Artículo 14, por el que se modifica la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, que flexibiliza algunos trámites y permite la sustitución de caudales para cualquier tipo de uso y no sólo para abastecimiento.

   e. Artículo 15, de modificación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

   f. Artículo 17, que modifica la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de turismo de Andalucía, que entre otras medidas varía el régimen de los alojamientos de uso turístico.

   g. Artículo 18, que afecta a la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de salud pública de Andalucía, para reducir los proyectos sometidos a impacto ambiental de la salud e introducir procesos de cribado como alternativa al procedimiento de evaluación de impacto en la salud en determinadas circunstancias.

h. Artículo 19, que modifica dos preceptos del Texto Refundido de la Ley de comercio interior de Andalucía, que fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, y que incide sobre los días de apertura en festivos y los horarios comerciales.

i. Artículo 24, de modificación de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de servicios sociales de Andalucía, a través del cual se modula el marco general de actividad y la participación de las entidades gestoras en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

j. Artículo 25, que modifica el Decreto 72/2017, de 13 de junio, de municipio turístico de Andalucía.

k. Artículo 26, de modificación del Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de las normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía.

l. Artículo 27, por el que se modifica la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía. Se pone especial énfasis en lo relacionado con la regulación del registro de la huella de carbono de productos y servicios.

m. Artículo 28, que modifica varios artículos de la Ley 10/2018, de 9 de octubre, audiovisual de Andalucía.

d) Sobre algunas de las medidas aprobadas, además, se aducen otras tachas de constitucionalidad. Así, se reputan contrarias a los artículos 45 (derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado) y 43 (derecho a la protección de la salud) de la Constitución de las modificaciones efectuadas en los artículos 11, 14, 18 y 27 del decreto-ley.

e) Se argumenta también la vulneración de la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (art. 149.1.28ªCE), así como en el ámbito de las telecomunicaciones (art. 149 .1.21ªCE), aludiéndose a que en el momento de presentación de la solicitud el Gobierno de la Nación había manifestado ya sus dudas sobre la constitucionalidad de los artículos 13 y 28 del decreto-ley.

SEGUNDO. El debate sobre la convalidación del Decreto-ley 2/2020 se desarrolló en la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 2 de abril de 2020. La norma fue convalidada, rechazándose en la subsiguiente votación del mismo órgano la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia que reclamó un grupo parlamentario (DSPA_11_007).

Sobre el órgano en el seno del cual se acordó la convalidación —la Diputación Permanente— hay que señalar que dicha práctica se estableció por medio de una

Resolución, fechada el 5 de junio de 2008, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, sobre el control por el Parlamento de los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 29, de 6 de junio de 2008), amparándose en que el Estatuto de Autonomía, a diferencia de la Constitución, no previene la convocatoria del pleno de la Cámara si esta no se encuentra reunida en periodo ordinario de sesiones. A partir de ese razonamiento la citada resolución (ver ap. Quinto) establece que la Diputación Permanente goce de la posibilidad de acordar la convalidación, así como de acordar la tramitación como proyecto de ley del decreto-ley convalidado.

No obstante, en el debate parlamentario de convalidación varios de los portavoces pusieron en duda que la pertinencia de que en las circunstancias entonces existentes el debate de convalidación se produjera en dicho órgano y no ante el pleno de la Cámara con medidas de distanciamiento y uso de medios telemáticos (como así se hizo para la propia Diputación Permanente). Tal tramitación se dispuso por una Resolución adoptada por la Presidenta del Parlamento de Andalucía, de fecha 18 de marzo de 2020 y publicada en el BOJA, núm. 57, de 24 de marzo de 2020, que se amparaba en la fuerte alteración de la normalidad existente en los ámbitos individuales, social e institucional para «contemplar la excepcional situación de declaración del estado de alarma como una circunstancia incardinable en los supuestos del artículo 58 del Reglamento de la Cámara, con el objeto de poder convocar la Diputación Permanente para continuar con la labor parlamentaria indispensable» y en su parte dispositiva indicaba:

> En la situación de excepcional gravedad que concurre en estos momentos, y mientras dure el estado de alarma, queda habilitada, por las razones contenidas en la exposición de motivos precedente, la convocatoria de la Diputación Permanente a efectos de continuar con la labor parlamentaría indispensable.

El Grupo Parlamentario Adelante Andalucía anunció en dicho debate que llevaría el asunto ante el Tribunal Constitucional a través de la presentación de un recurso de amparo y, de hecho, el recurso fue presentado el 28 de abril de 2020 (RA 2049-2020).

Por su parte, el portavoz del Grupo Socialista —arguyendo que en este caso se había ido más allá de lo previsto en la resolución ya que la misma sólo contempla la intervención de la Diputación Permanente para supuestos de vacaciones parlamentarias o disolución de la Cámara— anunció también que acudirían al alto tribunal. Según ha podido conocer esta institución, dicha tacha figura en el recurso presentado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en la cámara alta.

TERCERO. Como ya se ha indicado, el Gobierno de la Nación hizo pública, tras la reunión del Consejo de Ministros de 14 de abril de 2020, su solicitud de dictamen al Consejo de Estado, con carácter previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos del decreto-ley en cuestión, centrados en la comunicación audiovisual y en la defensa del patrimonio histórico y artístico, al apreciar vulneraciones del orden constitucional de competencias y, respecto de alguno de los

preceptos, también la no existencia de un presupuesto habilitante para que el Gobierno de la Junta de Andalucía dictara el decreto-ley.

El Consejo de Estado evacuó su dictamen el 16 de abril de 2020 (Ver BOE CE-D-2020-264) señalando los concretos párrafos de los artículos 13 y 28 del Decreto-ley 2/2020 que, a su juicio, incurría n en inconstitucionalidad.

Finalmente, el Tribunal Constitucional dio cuenta el 6 de mayo de 2020 de la admisión a trámite del recurso formulado por el Presidente del Gobierno en los siguientes términos:

> El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de mayo de 2020, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1998-2020, promovido por el presidente del Gobierno, en relación con el artículo 1 3, con exclusión de su párrafo primero, y el artículo 28, apartados 4, 6, 11, 12, 13, 14 y 15, del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Y se hace constar que por el presidente del Gobierno se ha invocado el art. 161.2 de la Constitución, en lo que se circunscribe al artículo 13, con exclusión de su párrafo primero, y los apartados 6, 11, 12, 1 3, 14 y 15 del artículo 28 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —22 de abril de 2020—, para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros. (BOE-A-2020- 4873, inserto en núm. 128, de 8 de mayo de 2020).

CUARTO. Tal y como ya se ha indicado, un número superior a cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista formalizaron igualmente recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, al estimar que se trata de un caso de ausencia manifiesta del presupuesto habilitante relativo a la extraordinaria y urgente necesidad, cuestión esta prioritariamente invocada en la solicitud de recurso que ahora se sustancia. De forma subsidiaria, se solicitaba tal declaración de inconstitucionalidad para 23 de los 29 artículos que integra n el citado decreto- ley.

QUINTO. A los dos días de la publicación del Decreto-ley 2/2020 en el BOJA sobrevino la declaración del estado de alarma, acordada por medio del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que en sus disposiciones adicionales segunda y tercera suspendía los términos y plazos procesales y administrativos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, a través de un Acuerdo del 16 de marzo de 2020, del Pleno del mismo, procedió asimismo a suspender los plazos para «realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante este Tribunal» durante la vigencia del citado real decreto y de sus prórrogas. Posteriormente, mediante un nuevo Acuerdo, de fecha 6 de mayo de 2020, se dispuso lo siguiente:

> 1º En todos los procesos constitucionales que ya estuvieran iniciados, los términos y plazos que han quedado suspendidos por aplicación del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2020, volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquél en el que se levante la suspensión de los procedimientos.
>
> 2º Los plazos para la interposición de nuevos recursos en toda clase de procesos constitucionales serán los establecidos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, computándose como en el apartado anterior.

El alto tribunal comunicó que, con efectos del 4 de junio de 2020, se alzaba la suspensión todos los plazos procesales, computándose los mismos desde su inicio, de conformidad con lo acordado.

SEXTO. Esta institución sigue de manera habitual la praxis de aguardar hasta la finalización de los plazos para emitir su opinión sobre las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad que se le formulan, al objeto de considerar en su análisis todas las alegaciones que sobre cada norma puedan recibirse, así como para conocer las incidencias que hayan podido suscitarse respecto a las mismas. Por esta razón la presente resolución se dicta acomodándose al plazo procesal resultante de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Nuestro sistema de control de constitucional ha concentrado en un solo órgano, el Tribunal Constitucional, la suprema función interpretativa sobre el vértice de nuestro ordenamiento jurídico; que es también la de asumir, como él mismo indicara, la tarea de «custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrá rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél» (STC 76/1983, FJ 4).

Para coadyuvar a dicha función la Constitución estableció en su artículo 162.1.a) un corto listado de legitimados para la interposición del recurso de constitucionalidad, aún más afinado en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica que regula al propio Tribunal Constitucional. Tales legitimados actúan en dicho proceso no en virtud de un interés propio, sino en razón de la posición que ostentan en el sistema constitucional. Así lo recordó el alto tribunal en los siguientes términos:

> Es doctrina pacífica a la que ya hicimos referencia, acogiéndola, en nuestra Sentencia 5/1981 (fundamento 3), la de que la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi* en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce,

> forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. No es la persona física concreta la que, por sí sola o en unión con otras, puede impugnar la constitucionalidad de las leyes, sino el órgano de que la misma es titular o la condición de representante del pueblo de la que está investida. (STC 42/1985 FJ 2)

Sentado el hecho de que la actuación que aquí se sustancia ha de tener por objeto la defensa de la primacía constitucional y la adecuación de todas las piezas del ordenamiento jurídico a la ley suprema, resulta forzoso cuestionarse sobre la perentoriedad de dicha actuación a la luz de los antecedentes que han quedado expuestos.

En el presente caso, se ha producido una doble activación de la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad que de forma conjunta alcanza a la totalidad del Decreto-ley 2/2020 y a la que se ha de sumar un recurso de amparo por cuestiones relacionadas con la tramitación parlamentaria de la convalidación. El examen de los preceptos impugnados y de los motivos de impugnación, hasta donde ha podido conocer esta institución, pone de manifiesto que se han suscitado ante el Tribunal Constitucional en lo sustancial las diferentes tachas que el peticionario de recurso alegaba para solicitar la intervención del Defensor del Pueblo. Así mismo, varios de estos preceptos han visto suspendida su vigencia como consecuencia de la solicitud formulada por el presidente del Gobierno, según consta también en los antecedentes de esta resolución.

Constituye criterio habitual de esta Institución no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución, cuando la acción haya sido iniciada por cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. El rango constitucional de la institución del Defensor del Pueblo, la necesidad de preservar su independencia y neutralidad en el debate entre actores públicos —que está al servicio de su capacidad de ejercer la magistratura de la persuasión—, junto a la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones parecen aconsejar inhibición en aquellos procedimientos constitucionales en que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su doble misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y contribuir a que alto intérprete de la Constitución despeje la dudas que fundadamente puedan existir sobre la adecuación de una determinada norma con rango o valor de ley al orden constitucional.

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo indicado se considera oportuno, tras el examen efectuado sobre el decreto-ley cuya constitucionalidad ha sido cuestionada, formular una reflexión de alcance general sobre la técnica normativa aplicada y, fundamentalmente, sobre las implicaciones que pueden seguirse de la misma.

No es voluntad del Defensor del Pueblo, sobre todo teniendo en cuenta el grado de complejidad de nuestro modelo de Estado y la amplitud de las atribuciones que cumple regular y tutelar a los poderes públicos, reivindicar, como hiciera Erasmo de Rotterdam

en su *Instítutio Príncipis Christiani* (1516), que las leyes sean las menos posibles. Nuestro modelo de organización pública necesita leyes, en un sentido lato y también en un sentido-técnico jurídico, pero es preciso reparar en cómo lograr que esas leyes estén a la altura de lo es razonable esperar de ellas.

La cuestión cobra particular relevancia cuando, como es el caso, la producción normativa se efectúa a través de una norma de perfiles tan particulares como el decreto-ley, que no deja de ser una de las instituciones en que produce mayor tensión entre la concepción clásica de la génesis legislativa y la posibilidad de que sea el Gobierno, es decir el poder ejecutivo, el que acabe dictando mandatos legales tanto para innovar en el ordenamiento jurídico como para modular las normas ya existentes. Nuestra Constitución ha salvado esa tensión a través de una triple clave articulada sobre la limitación temporal de su vigencia, «disposiciones legislativas provisionales» puntualiza el artículo 86.1 de la Constitución, la previsión de una serie de límites materiales y la imperatividad de la convalidación parlamentaria como requisito para su incorporación definitiva al ordenamiento jurídico.

Si bien no resulta aventurado sostener que la previsión del constituyente era configurar un modelo de legislación de urgencia netamente restrictivo, lo cierto es que la práctica desde la aprobación de la norma suprema ha ido en un sentido radicalmente contrario a aquel propósito.

Tal situación se ha consolidado sobre la base de una consideración deferente por parte del Tribunal Constitucional a la potestad del Gobierno para apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que requiera abordarse por esta vía de producción legislativa, para lo cual goza de un «razonable margen de discrecionalidad» en un juicio netamente político, para apreciar la concurrencia de tal presupuesto habilitante. Entre las circunstancias que se consideran especialmente idóneas para el empleo de los decretos leyes se ha aludido a los casos «en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (Ver STC 6/1983, FJ 5, entre otras).

Esta realidad ha conducido a una cierta normalización del decreto-ley como una fuente legislativa más, cuyo empleo está fundamentalmente conducido por el principio de oportunidad política y que incluso alcanza cierto predicamento como fórmula superadora de los procedimientos parlamentarios y sus idas y venidas entre comités y plenos, percibidas como incompatibles con la obligada celeridad de la política actual. En este contexto las reformas de la mayor parte de los estatutos de autonomía que se efectuaron en la pasada década incorporaron esta fuente normativa al elenco de las posibilidades a disposición de los poderes públicos de cada Comunidad. En el caso de Andalucía tan incorporación se produjo por medio del artículo 110 de su Estatuto, en unos términos que claramente evocan los del artículo 86 de la Constitución.

Contiene el Decreto-ley 2/2020, que ahora nos ocupa, una amplia exposición de motivos en cuyo inicio se trazan unas perspectivas nada halagüeñas en lo que se refiere a las previsiones económicas. Se reconoce que «las herramientas de que dispone la Administración de la Junta de Andalucía para luchar contra los envites de un ciclo económico adverso son limitadas» y se insiste:

> La capacidad para enarbolar una política fiscal, lo suficientemente discrecional como para poder corregir el ciclo económico andaluz, es limitada, prácticamente nula, tanto por las competencias que el Gobierno andaluz posee como por el marco de restricciones fiscales en el que se mueven los presupuestos públicos desde el inicio de la pasada crisis, hace ya más de una década. Es por ello por lo que la Administración autonómica ha de poner el acento en las políticas económicas de oferta, esto es, tratar de elevar mediante reformas estructurales la eficiencia y competitividad del tejido productivo andaluz. Así, vinculando las características estructurales del tejido productivo andaluz con la amplitud del ciclo económico a corto plazo, se propone llevar a cabo, con respeto al marco constitucional y estatutario vigente, una batería de reformas estructurales que permitan contrarrestar del mejor modo posible la evolución cíclica más cercana.

A partir de esta premisa se identifica la mejora de la estructura productiva e institucional como una de las vías para incidir en la situación previamente descrita, poniéndose el acento en la necesidad de mejorar también los tiempos de tramitación y resolución necesarios para el inicio de determinadas actividades. En definitiva, se efectúa una defensa de la relación de correspondencia —que se estima prácticamente biunívoca— entre eficacia administrativa, simplificación de trámite y mejor funcionamiento de las actividades productivas.

Los predicados de este decreto-ley son en gran medida el resultado de una doble tarea de análisis, abordada por la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Industria en Andalucía y el equipo que está trabajando en la iniciativa denominada «Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía», en el seno del cual se elaboró un documento «de cuyas propuestas de simplificación y racionalización de procedimientos administrativos este decreto-ley es en parte resultado», según se indica en la exposición de motivos.

Sobre esta base se despliega una amplia batería de reformas que afecta a una multiplicidad de normas, la mayoría de ellas con rango legal. Se justifica la amplitud de ese elenco de normas a revisar precisamente por la previa labor de identificación a que se ha hecho mención, indicándose:

> Como se ha adelantado, cada una de estas medidas, de forma aislada, no serían capaces de alcanzar los objetivos propuestos motivados en la urgente necesidad. Sin embargo, las reformas estructurales basadas en la mejora de la regulación y en la eliminación de trabas procedimentales exige de la toma en consideración conjunta de cualquiera de las medidas propuestas e implica una eliminación de barreras, una reducción de costes tanto para las empresas como para las personas consumidoras, o la eliminación o simplificación de trámites que

> penalizan la creación de valor. En definitiva, todas, por pequeñas que puedan parecer, aportan en el mismo sentido al objeto marcado, y juntas fortalecen la reforma que se pretende alcanzar y reducirán el coste que una más que hipotética reducción de crecimiento generará en el bienestar de los andaluces, en particular a través de la destrucción de empleo.

Es decir, el Gobierno andaluz defiende su modo de proceder ante la necesidad de poner en marcha de un modelo alternativo de organización que debe tener efecto integral y que, además, ha de hacerse de manera urgente.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de plantearse la admisibilidad tanto de las denominadas «leyes ómnibus» como de los «decreto-ley ómnibus». Respeto de estos últimos es de particular interés la sentencia 199/2015, en cuyo fundamento jurídico tercero, puede leerse:

> el Tribunal ha profundizado en la cuestión planteada, avanzando en la idea de que las leyes ómnibus o leyes transversales (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1), no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno. La STC 132/2013, de 5 de junio, resume nuestra jurisprudencia en la materia, recurriendo a lo resuelto en las SSTC 136/201 1, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre, y 209/2012, de 14 de noviembre, y afirmando que: a) no existe ningún óbice, desde «el punto de vista constitucional que impida o límite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativos de carácter heterogéneo»; b) el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social «no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico», porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución; c) las leyes ómnibus no tienen por qué atentar contra el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1. 1), ya que este impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule «a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional» y en el que opera el «principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes»; d) este tipo de leyes tampoco infringen de forma automática el principio de seguridad jurídica (art. 9. 3 CE), porque tienen un objeto que, «aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el *Diario Oficial de las Cortes Generales*, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el *Boletín Oficial del Estado*»; e) y, por último, para que una eventual lesión de las reglas de procedimiento parlamentario por una ley de este tipo, sea constitucionalmente relevante, es preciso acreditar que el alcance de tal lesión era de tal magnitud que hubiese alterado, «no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario» (STC 132/2013, FJ 1, y jurisprudencia allí citada). Pues bien, vista la doctrina expuesta, este Tribunal no encuentra

> objeción alguna para aplicarla a la hora de resolver la impugnación de un «decreto-ley ómnibus», partiendo, como hacíamos en aquellos pronunciamientos, del reconocimiento de que, sí bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el art. 86 CE, hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4].
>
> Como decíamos en relación con las leyes de contenido híbrido, y trasladando aquella doctrina al ámbito de los decretos-leyes, la Constitución no contempla otros límites materiales paro lo elaboración de estos últimos, que los contenidos en el párrafo 1 del art. 86 CE, y que se refieren o la interdicción de regular, mediante decreto-ley, cuestiones que afecten «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». Si puede deducirse de la jurisprudencia previamente citada que las leyes de contenido heterogéneo son un continente constitucionalmente admisible, aunque técnicamente mejorable, para recoger medidas diversas de política económica, también puede aceptarse la existencia de decretos-leyes transversales, que actúen como disposición en que se contenga una política económica de urgencia; eso sí, en los términos y con los límites que el presupuesto habilitante reflejado en el art. 86.1 CE impone. Dicho de otro modo, nada se opone en el texto constitucional a que un decreto-ley contenga medidas normativas de carácter heterogéneo, siempre que los mismas no afecten a las materias que le están constitucionalmente vedadas a dicho tipo de fuente.
>
> El contenido heterogéneo del decreto-ley tampoco modifica su naturaleza como tal decreto-ley, ni altera su relación con las demás normas del ordenamiento, ni el sistema de fuentes establecido en la Constitución, por lo que podemos aplicar al juicio sobre lo constitucionalidad del mismo, nuestra muy consolidada doctrina sobre decretos-leyes, que nos permite efectuar sobre los mismos un juicio valorativo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante y a la observancia de los límites materiales del decreto-ley.

No obstante, esta no parece ser cuestión enteramente cerrada, puesto que la misma sentencia incluyó un voto particular suscrito por tres magistrados en que se disentía del parecer mayoritario que ha quedado expuesto en los siguientes términos:

> En los últimos años [...] este Tribunal ha tenido lo oportunidad de pronunciarse en muy diversas ocasiones sobre la interpretación en torno a los limites derivados del art. 86.1 CE, sea en lo relativo a lo necesidad de un control más exigente de la concurrencia del presupuesto habilitante —la extraordinaria y urgente necesidad—, sea para velar por el respeto riguroso de los ámbitos materialmente vedados a los decretos-leyes, y señaladamente la prohibición de afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos.

Sin embargo, la envergadura de la operación llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 8/2014 hace necesario trascender esa aproximación crítica, que seguramente aquí pecaría de interminable y puntillosa, para poner el acento en una reflexión de orden general sobre los límites explícitos e implícitos que el modelo constitucional impone a la legislación de urgencia, y que quedan oscurecidos si nos limitamos a una lectura aislada del art. 86.1 CE. Obvio resulta señalar que, como es propio de una democracia parlamentaria, son las Cortes Generales las que representan a los ciudadanos españoles y ejercen la potestad legislativa del Estado, siendo por ello la ley emanación de la voluntad popular. Así lo afirma el preámbulo de nuestra Constitución y así lo determinan sus arts. 1 y 66. Debería pues resultar evidente que la potestad que el art. 86 CE atribuye al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley se inserta en este diseño como excepción, pero de ningún modo erige al poder ejecutivo en colegislador en pie de igualdad con los representantes democráticamente elegidos por el pueblo.

Como tal excepción ha de ser contemplada, y como tal excepción ha de ser enjuiciado su ejercicio, en una interpretación que se impone como restrictiva por encontrar su razón de ser en la necesidad de preservar la posición constitucional de las Cortes Generales. Sin abandonar la idea del control externo que corresponde a este Tribunal, pero sin perder de vista tampoco que el uso notoriamente desmedido, fraudulento o abusivo de la figura del decreto-ley comporta un grave desequilibrio de la arquitectura constitucional, dejando en entredicho la propia noción de democracia parlamentaria, que por su carácter nuclear ha de presidir en todo momento la tarea del intérprete supremo de la Constitución.

2. Tal hubiera sido, a nuestro juicio, la óptica que precisaba el control de constitucionalidad de una norma que, dictada al amparo de ese poder excepcional, modifica cerca de una treintena de leyes y otras normas con fuerza de ley, además de introducir multitud de disposiciones legales *ex novo*, sin tan siquiera detenerse ante la inclusión de modificaciones de normas reglamentarias cuyo solo rango haría innecesaria esta intervención. La norma objeto del presente juicio de constitucionalidad es de tal heterogeneidad, que abarca la práctica totalidad de los sectores jurídicos: [...] Y este rasgo no solo afecta al contenido dispositivo, sino también a las variopintas razones esgrimidas para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante, y que en buena parte resultan retóricas, hueras, discutibles o, más sencillamente, inexistentes.

Por más flexible que haya podido ser el canon hasta ahora aplicado por este Tribunal, como demuestra la experiencia, el solo recuento que somera y fragmentariamente ha quedado expuesto deja en evidencia que esta norma ha roto los diques constitucionales. Es palmario que no estamos ante un decreto-ley que responda a una situación de necesidad cuyo remedio exija medidas de contenido hasta cierto punto heterogéneo, pero que tengan un nexo común, consistente precisamente en esa situación de necesidad a la que pretenden salir al paso. Y es necesario subrayar que esta situación de necesidad no solo ha de quedar justificadamente caracterizada como urgente, en el sentido de que no pueda ser debidamente abordada ni siquiera a través de los cauces legislativos que otorgan carácter preferente o abrevian los plazos parlamentarios de tramitación legislativa. También es nota característica del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE el carácter extraordinario de la situación de necesidad, que es tanto como decir fuera de lo común, anómalo, difícil o imposible de prever.

> Cualquier intento de localizar en el Real Decreto-ley 8/2014 este nexo común, esta situación de extraordinaria y urgente necesidad, resulta baldío por la sencilla razón de que no existe. Así lo revela la lectura del apartado J de su preámbulo, que prácticamente viene a otorgar carta de naturaleza al uso del decreto-ley como instrumento habitual y ordinario para impulsar una genérica agenda reformadora del Gobierno que, conectada con la recesión económica iniciada en 2008, pretende otorgar cobertura a la aprobación de tan amplio, disperso e inconexo conjunto de disposiciones. En el sentido constitucional del término, poco puede tener ya de extraordinaria una crisis económica que se extiende a lo largo de dos legislaturas, ni la crisis económica legitima el uso del decreto-ley para la aprobación de medidas de todo tipo, muchas de ellas ajenas a aquella.
>
> 3. La funesta consecuencia es la relegación del poder legislativo a un papel pasivo, secundario y disminuido, en detrimento del principio representativo, de la calidad democrática y, en las propias palabras del preámbulo de la Constitución, del Estado de Derecho que asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

No puede dejar de compartirse el razonamiento expuesto en el inciso final de este voto particular, especialmente a la vista de la relevancia cuantitativa y cualitativa de lo modificado por el Decreto-ley 2/2020.

De hecho, resulta forzoso preguntarse cuál es el papel al que se relega al Parlamento de Andalucía, sobre todo a partir de la lectura de las atribuciones que se le reconocen en el artículo 106 del Estatuto de Autonomía, cuando una norma incide de manera directa en el equivalente a la producción legislativa de varios años. A título ilustrativo hay que señalar que en la década 2010-2019 el Parlamento de Andalucía aprobó 82 leyes, 10 de las cuales eran leyes anuales de presupuestos. Pues bien, este decreto-ley incide sobre 19 normas legales, a las que hay que sumar tres normas con rango o valor de ley.

Ciertamente se podrá argumentar que se trata de intervenciones puntuales y no de un diseño legislativo completo para cada norma, pero lo cierto es que cuando se analizan las diversas reformas se aprecia respecto de muchas de ellas cambios sustanciales en los ejes definitorios de la forma de concebir la posición de los actores públicos y, consecuentemente, las posibilidades de actuación de los operadores jurídicos, económicos y sociales. Tan es así, que la exposición de motivos lo asume como una motivación específica de la actuación del ejecutivo, al señalar:

> Este Decreto-ley debe proponer no solo la reforma normativa que aquí se incluye, sino además debe concretar en la práctica la necesidad de adoptar todas aquellas medidas que implementen unas bases con vocación de permanencia en el tiempo, facilitando en el futuro el camino para quienes quieran emprender y desarrollar el ejercicio de actividades económicas, profundizando de manera continua en el tiempo en la eliminación de barreras y trabas regulatorias y estableciendo los mecanismos necesarios para evitar que se levanten de nuevo. En definitiva, se trata de sentar unas bases que permitan reorientar nuestro modelo productivo para hacerlo más competitivo y sostenible mientras se adopta por parte de la Administración andaluza una nueva cultura regulatoria.

Y, tan contundente afirmación, suscita una nueva pregunta: ¿Debe abordarse un cambio de paradigma de esta envergadura por el trámite de una legislación de urgencia que parchea el ordenamiento jurídico preexistente mediante el uso extensivo de la denominada «técnica de incrustación»? Ciertamente la respuesta del Gobierno está implícita en su actuación y podría resumirse bajo la fórmula más coloquial de «no se puede esperar más», pero es preciso reparar en las implicaciones que este modo de proceder entraña.

De hecho, la Comisión Europea publicó en su día la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea (COM/2005/0097), que asumía decididamente el postulado del que ahora parte el ejecutivo andaluz para justificar su actuación, sobre los beneficios, principalmente económicos, de la reducción de cargas administrativas. Años después la propia Comisión publicó otra comunicación, en este caso dirigida a los dos órganos antes citados y también al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, bajo el título legislar mejor para obtener mejores resultados (COM/2015/215), pero nótese que el objetivo es siempre la «mejor legislación» que no necesariamente implica que esta sea alumbrada con rapidez y menos con urgencia.

Por ello es particularmente preciso cuestionarse porqué se acude a este modelo de actuación cuando el Parlamento de Andalucía es unicameral y tiene establecido un procedimiento de urgencia que acuerda la mesa a petición del Consejo de Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de al menos la décima parte de los miembros de la Cámara (arts. 98 y 99 Reglamento del Parlamento de Andalucía) e incluso un procedimiento de tramitación por lectura única (art. 136 Reglamento del Parlamento de Andalucía). Sobre esta cuestión resulta de mucho interés la lectura de la sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, especialmente lo consignado en los fundamentos jurídicos quinto y sexto:

> De acuerdo con lo razonado, un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el art. 86. 1 CE como garantía del principio democrático. Y en todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno.
>
> Estos condicionantes son requerimientos mínimos que aseguran la intangibilidad del principio democrático (arts. 1.1 CE). Esta nota conlleva que el Estatuto de Autonomía, como norma llamada por el art. 147 CE a conformar la organización institucional de cada ente autonómico, definiendo los poderes del Consejo de Gobierno y de la Asamblea Legislativa, así como su amplitud, podrá añadir otros o endurecer los existentes, con el propósito de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico. Cautelas y exclusiones adicionales, por tanto, que no derivan necesaria e ineludiblemente de aquel principio, sino que tienen apoyo inmediato en el poder de configuración del

legislador estatutario. De este modo, el art. 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd) excluye del ámbito del decreto-ley «los derechos establecidos en este Estatuto», límite que no está contenido en la prohibición de afectar derechos constitucionales ex art. 86.1 CE dado que, según nuestra doctrina, los derechos estatutarios tienen una naturaleza jurídica distinta, la de meras «directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos» [SSTC 24 7/2007, de 12 de diciembre, FJ 15 c), y 31/2010, de 28 de julio, FFJJ 16 a 18].

De otra parte, a la hora de enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley autonómico, este Tribunal deberá ponderar la competencia autonómica ejercida al efecto, pues la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia.

6. Aunque las exigencias mínimas del principio democrático son en esencia idénticas para todos los decretos-leyes, pues siempre tutelan la participación del pueblo en su conjunto mediante sus representantes electos en la adopción de normas primarías, la distinta realidad de referencia puede causar que uno u otro de esos requerimientos presenten matices o que, al ser precisados por este Tribunal, se le otorgue un mayor o menor alcance. Así, el carácter unicameral de las Asambleas Legislativas, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, determina que, incluso aun cuando cuente dicho procedimiento con trámites que no existen en las Cortes Generales, como la comparecencia de los agentes sociales (art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), las medidas legislativas requeridas para solventar situaciones de necesidad podrán ser acordadas a través de leyes de un modo más rápido en las cámaras autonómicas.

El menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica es, dentro de la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al decreto-ley, un elemento de la mayor importancia porque puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante. Dicho factor temporal, por la virtualidad que afirmamos que tiene, habrá de ser ponderado por este Tribunal caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el gobierno autonómico.

Con el decreto-ley el parlamento ha quedado reducido a ofrecer un consenso global, en realidad un asentimiento, sobre el conjunto de una obra legislativa de cuya producción ha quedado apartada y que se ha confiado, según los términos de la exposición de motivos y de la defensa que el Gobierno Andaluz hizo de la norma ante la Diputación Permanente de la Cámara, a personas expertas. Así lo afirmó paladinamente el Consejero de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad en su intervención (DSDP_11_007, pp. 8):

> Señorías, como saben, la maraña burocrática y el exceso de legislación de cualquier Administración pública constituye una pesada carga para el crecimiento económico de una región. El exceso de normas y procedimientos provoca inseguridad y falta de respuesta al ciudadano, falta de transparencia, incremento de los costes y reducción de la eficacia en la Administración pública por dilación de trámites en el tiempo, y rechazo, por último, de las empresas para acometer proyectos e incluso desviación de posibles inversiones productivas hacia otros territorios. Andalucía presenta desde hace años importantes debilidades en esta materia, y, tal como ponen de manifiesto informes como el *Competitiveness Index*, que ya alertaba en 2016 sobre la pésima posición andaluza, al ocupar el puesto 220 de las 263 regiones europeas. (...)
>
> Como he podido trasladarles en multitud de ocasiones, la mejora y simplificación de la regulación ha sido una prioridad para este Gobierno desde su llegada. A comienzos de la legislatura aprobamos un pion para la mejora de la regulación económica, en el que se enmarca este Decreto Ley de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía, que incluye las primeras medidas de otras muchas que consideramos urgente acometer de manera prioritaria. De hecho, esta norma representa el trabajo más ambicioso que nunca se ha realizado en lo historia de nuestra autonomía para revisar y simplificar la legislación vinculada a la actividad económica. Nace de las conclusiones extraídas por un conjunto de expertos independientes, que analizó la totalidad de la legislación autonómica que afecta a la actividad económica. Y, con las conclusiones de este trabajo, expertos, altos cargos y altos funcionarios, hemos desarrollado este decreto ley que hoy les presento.

Se presenta así la legislación contenida en el Decreto-ley como el resultado de una labor de reflexión pionera, de la que esta norma es sólo la primera pieza. Así, el citado consejero, también indicó en su intervención (p. 11) que su departamento

> viene trabajando en la revisión de 872 procedimientos que afectan directamente a la actividad empresarial. Creemos que una cuarta parte de ellos, el 25 %, puede simplificarse. Esta segunda parte de la revisión se irá aplicando de forma progresiva y al amparo del plan para la mejora de la regulación con el objetivo, en última instancia, de reorientar el modelo productivo y hacerlo competitivo y sostenible.

No puede dejar de señalarse el riesgo que supone afrontar esta tarea y realizar una serie de intervenciones en el ordenamiento jurídico, a la manera de «cambios quirúrgicos», en todo un entramado de normas sin el concurso de los órganos técnicos especializados. Y de esta labor han sido orilla dos, según se infiere de la lectura de la exposición de motivos, los órganos creados por el propio Estatuto y de la legislación sectorial andaluza que podrían haber aportado su conocimiento y experiencia en el análisis de la realidad sobre la que se pretende incidir. Si la modificación de un cuerpo legal constituye siempre un reto en términos de coherencia y acierto, no cabe dudar de que dicho reto es aún mayor si se adopta el sistema que aquí se ha empleado, de efectuar intervenciones formalmente puntuales pero que en varios casos introducen variaciones sustanciales en la lógica de la norma, ya que eso abrirá el camino a

dificultades interpretativas e incluso a conflictos que habrá de dilucidarse ante los órganos jurisdiccionales.

También hay que incidir a este respecto en la depreciación del sistema de participación política, configurado como un derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución y muy particularmente en el desarrollo que de él hace el artículo 30. 1.d) del Estatuto de Autonomía de Andalucía y que se enuncia «el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas».

En un decreto-ley que afecta a competencias fundamentales de la Junta de Andalucía, con una dimensión social y económica evidentes, la que se considera como pieza esencial para un cambio de paradigma se ha concebido en el marco de un debate entre expertos y autoridades gubernamentales. Las posibilidades de participación de los agentes sociales y económicos parecen diferirse a un segundo momento, al hilo de la modificación de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, que pasa a denominarse «Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía» y sobre la que explicaba el Consejero en su intervención ante la Diputación Permanente (p. 9):

> Reforzaremos el encargo que la misma tiene de coordinar la planificación y evaluación periódica de la normativa. La agencia, además, hará las recomendaciones sobre reformas encaminadas a la mejora de la competitividad. Será la encargada, en suma, de impulsar la regulación eficiente y la eliminación de trabas desproporcionadas. En su actuación será determinante, además, la participación de los agentes económicos y sociales, así como la coordinación con el resto de las consejerías de la Junta.

En definitiva, se ha optado por establecer un modelo vertical y descendente de reformas, utilizando para tal fin el decreto-ley, que elimina trámites y permite alumbrar la nueva legislación en un tiempo récord. Ahora bien, con relación a ese sistema deben formularse con carácter final dos observaciones.

La primera es que si lo que se pretende es un cambio sustancial en la forma de concebir la intervención pública en los procesos jurídicos, económicos y sociales, un cambio de esta magnitud no sólo —ni principalmente— se logra a través de modificaciones legales, sino que requiere que el conjunto de los operado res jurídicos y sociales se convenzan de su necesidad y asuman sus postulados, aunque no necesariamente en todos sus términos. Difícilmente ello puede ser así, si la legislación surge como la voluntad de un Gobierno, que traduce el juicio técnico —pero no necesariamente el sentir del tejido social— de un grupo de expertos y altos funcionarios.

Para hacer buenas leyes, no sólo es necesaria la perfección técnica, sino que un sistema como el nuestro también es imprescindible que el proceso mismo se lleve con razonable publicidad y permita el escrutinio público de las opciones y de las premisas en que estas se basan. Un modelo de producción legislativa basado en comités de expertos

puede ofrecer un excelente punto de partida, y en algunos supuestos será suficiente, pero cuando se trata de asuntos de relevancia, como lo son muchos de los que el Decreto-ley 2/2020 aborda, ese modelo se queda corto y son precisamente el sistema de información pública y el propio trámite parlamentario los que permiten traer al debate todos los pareceres relevantes de modo que se conjure el riesgo de marginar visiones fundamentales de la realidad.

El Defensor del Pueblo considera que, al margen de lo que pueda fallar el Tribunal Constitucional en los recursos pendientes con relación a la norma que se viene comentando, resulta necesario alertar sobre un problema, que puede no comprometer la estricta constitucionalidad de una norma, pero que sin duda constituye una deriva que es imprescindible diagnosticar y reorientar para la buena salud de nuestro sistema político.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, de acuerdo con el informe emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 3 de septiembre de 2020, el Defensor del Pueblo (e f.), en el ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, ha resuelto **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.