

Consideraciones acerca de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico

Sumario: RESUMEN.—I. EXAMEN PRELIMINAR DEL DECRETO-LEY.—II. EL CASO DE ITALIA.—III. REGULACIÓN DENTRO DE NUESTRO DERECHO.—3.1. Antecedentes de la situación actual dentro de nuestro régimen constitucional.—3.2. El caso de Euskadi.—3.3. Régimen jurídico vigente.—3.3.1. Presupuesto habilitante del Decreto-ley.—3.3.2. Límites materiales.—3.3.3. Convalidación del Decreto-ley autonómico.—3.3.4. Régimen jurídico vigente atendiendo a las distintas Comunidades Autónomas.—3.3.5. Análisis de los Decretos-leyes por razón de la materia.—3.3.5.1. Decretos-leyes que afectan a materia urbanística.—3.3.5.2. Caso de catástrofe de la naturaleza.—3.3.5.3. Decretos-leyes dictados al amparo de la crisis económica.—3.3.5.4. Transposición de Directivas de la Unión Europea.—3.3.5.5. Supuesto especial.—IV. CONCLUSIONES RESPECTO DE LOS DECRETOS-LEYES ANALIZADOS.—V. REFLEXIONES FINALES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La figura del Decreto-ley supone una quiebra en la configuración del principio de división de poderes, pilar fundamental del Estado de Derecho, así como en la configuración del Estado democrático (artículo 1.1 Constitución Española, en adelante CE). Nuestro ordenamiento constitucional ha reconocido esta figura (artículo 86 CE). En el ámbito autonómico, tras un intenso debate doctrinal, acabaría finalmente siendo objeto de asunción en los respectivos Estatutos de Autonomía, y además está siendo una norma de gran arraigo en los ordenamientos autonómicos que han recogido esta figura.

Con el presente estudio pretendemos un doble objetivo. En primer lugar, llevar a efecto una sistematización del régimen jurídico vigente en las Comunidades Autónomas en materia de Decretos-leyes, tras un previo examen de los antecedentes doctrinales y legales existentes sobre esta cuestión. En segundo lugar, recogemos los Decretos-leyes aprobados en el ámbito autonómico hasta el momento de redactar el

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

presente trabajo¹, distinguiendo por Comunidades Autónomas y analizamos algunos Decretos-leyes conforme a una clasificación de los mismos atendiendo a la materia y basada en el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante, así como del ámbito material afectado por la regulación de esta norma con rango de ley.

Finalmente, exponemos las conclusiones de la aprobación de los Decretos-leyes por las Comunidades Autónomas y valoramos su procedencia, con las repercusiones que ello conlleva para la vigencia efectiva del principio de división de poderes, y por ende, del Estado de Derecho y para la configuración del Estado Democrático ya que la limitación de la intervención del Parlamento autonómico únicamente al acto de convalidación o no del Decreto-ley cercena la configuración del Estado como tal. Concluimos solicitando una intervención del Tribunal Constitucional que ponga fin a la utilización torticera de esta norma con rango de ley en el ámbito autonómico.

I. EXAMEN PRELIMINAR DEL DECRETO-LEY

Uno de los logros de las revoluciones liberales fue la consagración del monopolio de los Parlamentos en materia de producción normativa, frente a la situación pretérita en la que estos compartían los poderes normativos con el monarca. Esta conquista se produciría como consecuencia de la asunción del principio de separación de poderes, que interpretado rígidamente proscribía cualquier inmisión del Ejecutivo en materia legislativa. Principio clave en la configuración del Estado de Derecho, que Lucas Verdú definía afirmando que «cuando un Estado configura jurídicamente la organización y ejercicio del poder político, de manera que los individuos y sus grupos están protegidos por la existencia previa de normas e instituciones jurídicas, garantizadoras de sus derechos y libertades; cuando la actividad estatal se somete a normas e instituciones jurídicas, sin más excepciones que las exigidas por el bien común, entonces nos encontramos ante un Estado de Derecho»². El «Rechtsstaat»,³ por tanto, entre otros pilares, como hemos señalado, tiene la separación de poderes⁴, pudiéndose citar a autores como Carl Schmitt⁵, en el contexto de la República de Weimar, que resaltaron la importancia del citado principio en el marco del Estado de Derecho.

Sin embargo, no tardaría mucho en lograrse por parte del Ejecutivo la ostentación de poderes normativos, como consecuencia de la consagración de la potestad reglamentaria. Este hecho se produciría en Francia, a raíz de la

¹ 18 de noviembre de 2011.

² LUCAS VERDÚ, PABLO, *Curso de Derecho político*, Volumen II. Editorial Tecnos, Madrid, 1974, p. 228.

³ VON MOHL, año 1832.

⁴ LUCAS VERDÚ, PABLO, *Curso de Derecho político*, Volumen II. Editorial Tecnos, Madrid, 1974, p. 228.

Separación de poderes, la primacía de la Ley, la jerarquía normativa, la legalidad de la actuación administrativa, el reconocimiento de derechos y libertades y, en algunos casos, el examen de constitucionalidad de las leyes como garantía frente al eventual despotismo del legislativo.

⁵ SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad Textos. Madrid, 2009, p. 142: «sólo valdrá como Estado de Derecho aquel cuya actividad total quede comprendida, sin residuo, en una suma de competencias rigurosamente circunscritas. La división y distinción de poderes contiene el principio básico de esta general mensurabilidad de todas las manifestaciones de poder del Estado».

Constitución napoleónica del año VIII, que atribuiría al Ejecutivo la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes y muy poco tiempo después se produciría en nuestro país. Así, en 1811 las Cortes de Cádiz aprobaron un «Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo»⁶ que vedaba al Ejecutivo la posibilidad de dictar cualquier norma, sin embargo, un año más tarde, mediante el «Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino»⁷ se atribuye al Poder Ejecutivo un poder reglamentario para la ejecución de las leyes, y de modo similar a lo que establecería el artículo 171 Primera de la Constitución de Cádiz y que, aun con pequeñas variantes sería conservado durante el S XIX en nuestros textos constitucionales⁸. Por tanto, mediante la posibilidad de aprobación de normas reglamentarias por parte del Ejecutivo se daba por concluido el citado monopolio normativo de los Parlamentos.

Pero no sería hasta un momento ulterior, concretamente, hasta la Primera Guerra Mundial cuando se llevaría a cabo la asunción por parte del Ejecutivo de la potestad de dictar normas con rango de ley, produciéndose de este modo, como consecuencia fundamental, una quiebra en uno de los principios básicos del Estado de Derecho, cual es, la separación de poderes. Fue en ese contexto histórico, a consecuencia de las necesidades de la contienda, así como las necesidades derivadas de la grave crisis económica de esos años, que provocaron que los Parlamentos habilitaran al Ejecutivo a la aprobación de normas con rango de ley, los denominados Decretos legislativos.

Durante el período de entreguerras se consagraría la utilización de estas normas con rango de ley y se llevaría a cabo, como recuerda García Pelayo⁹, la asunción de los denominados por la doctrina alemana «procedimientos legislativos simplificados», que se aprobarían previa habilitación por el legislativo, mediante la ordenanza o Decreto-ley. Carl Schmitt llegaría a hablar de «legislación motorizada», por su parte, Ortega hablaría en nuestro país de «legislación incontinente» para referirse a esta situación¹⁰. Además, se produciría una respuesta diferente por parte de la doctrina según los distintos países¹¹.

⁶ Decreto XXIV, de 16 de enero de 1811.

⁷ Decreto CXXXIX, de 26 de enero de 1812.

⁸ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho Administrativo General I*. Segunda edición, Iustel. Madrid, 2009.

⁹ GARCÍA PELAYO, MANUEL, *Sobre las autorizaciones legislativas* en *Obras Completas*, volumen III, segunda edición. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2009, p. 2774.

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Thomson Civitas, 1999, p. 48.

¹¹ GARCÍA PELAYO, MANUEL, «Sobre las autorizaciones legislativas» en *Obras Completas*, volumen III, segunda edición. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2009, pp. 2774-2775; En Francia, donde los juristas fueron reticentes, plantearon el problema del conflicto entre *ratio status* y *ratio iuris*, esto es, pese a la incompatibilidad de las autorizaciones legislativas con el principio de división de poderes, se justifican en base a la necesidad, como argumentaba Barthélemy. Por su parte, en Alemania se justificaría en argumentaciones como el estado de necesidad, las nuevas exigencias económicas y sociales y la acelerada dinamicidad de los objetos a regular, que posibilitan métodos más flexibles de legislación y en lo que Jacobi concentra en una serie de argumentaciones: «el Gobierno está estructuralmente más capacitado que el Parlamento para afrontar los problemas del estado de necesidad; el Gobierno condensa la necesidad, mientras que el Parlamento la diluye; y en un “Estado social y económico” que extiende su actividad a esferas de naturaleza técnica, los problemas sólo pueden ser resueltos por personas técnicamente competentes de las que dispone el Gobierno pero no el Parlamento».

Estas normas con rango de ley serían objeto de reforzamiento como consecuencia del advenimiento de regímenes autoritarios y, especialmente, durante la Segunda Guerra Mundial.

Tras la Segunda Guerra Mundial se produjo la consagración de estas normas con rango de ley¹², siendo objeto así de recepción en los textos constitucionales, como en el nuestro (art. 86 CE). El desarrollo de esta institución se pondría de manifiesto con su asunción, en el marco de los Estados compuestos, por los ejecutivos de las Regiones en que se organizan. Así, en nuestro país por los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Es en este ámbito donde nos centraremos en el presente trabajo.

Desde el punto de vista de la justificación del Decreto-ley, en el Derecho constitucional europeo han existido argumentaciones distintas, así: se ha invocado el estado de necesidad; se ha tratado de explicar mediante la figura de la *negotiorum gestio* del Derecho civil; la delegación tácita, de acuerdo con la cual cuando se trata de supuestos de carácter urgente se entiende delegada en el Gobierno de modo tácito y permanente por el Parlamento la posibilidad de aprobar normas con rango de ley; también se ha señalado por la doctrina la tesis de la ratificación, conforme a la cual se encontraría proscrita la actividad del Gobierno pero la intervención ulterior del Parlamento mediante la ratificación convalidaría la misma. Pero el fundamento del Decreto-ley se encuentra en la actualidad en el texto constitucional, y por tanto, es allí donde hemos de acudir a efectos de su examen¹³.

II. EL CASO DE ITALIA

En Italia el estado actual de la cuestión se recoge en el artículo 77 de la Constitución italiana vigente, que regula este tipo normativo, a su tenor: «No podrá el Gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria.

Cuando en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas el día mismo para su conversión a las Cámaras, las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes.

Los decretos perderán todo efecto desde el principio si no fueren convertidos en ley dentro de los sesenta días de su publicación. Las Cámaras podrán, sin embargo, regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas en virtud de los decretos que no hayan resultado convertidos».

Fue en Italia donde se plantearía por las Regiones la posibilidad de que éstas pudieran dictar Decretos-leyes. Sobre esta cuestión tuvo que pronunciarse el Tribunal Constitucional Italiano en su Sentencia número 5. La

¹² SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, Madrid, p. 628.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo I*. decimotercera edición, 2006, Thomson Civitas, Madrid, p. 144.

argumentación seguida por el Tribunal fue que puesto que suponen una forma excepcional de la actividad legislativa y ello conlleva la derogación de la regla de competencia, sería necesaria una norma constitucional expresa. Frente a esta argumentación, la Región sostendría que «el poder de decretación de urgencia encuentra su fundamento en el estado de necesidad y subsiste también en el silencio de la ley»¹⁴.

De este modo, la doctrina sostenida por el Tribunal Constitucional italiano en orden a inadmitir esta norma con rango de ley dimanada de las Regiones fue la vigencia del principio de inderogabilidad de la competencia, que conlleva la imposibilidad de admitir la analogía como mecanismo que justifique su emanación, en tanto que las normas reguladoras de los Decretos-leyes son normas excepcionales. Por su parte, las Regiones defenderían el estado de necesidad como fundamento de la posibilidad de aprobar Decretos-leyes en el ámbito regional¹⁵. La analogía y el estado de necesidad serán luego examinados en esta sede.

III. REGULACIÓN DENTRO DE NUESTRO DERECHO

Nuestro régimen constitucional vigente consagró la vigencia de esta institución, si bien, como recuerda García de Enterría¹⁶, se extreman las cautelas frente a la misma, siguiendo como marco de referencia el artículo 77 de la Constitución italiana.

De conformidad con el artículo 86 de nuestra Carta Magna:

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

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

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

Estas prescripciones constitucionales han de ser complementadas con las contenidas en el Reglamento del Congreso, aprobado por el Pleno del

¹⁴ Sentencia número 50 de 28 de diciembre de 1959 del Tribunal Constitucional Italiano.

¹⁵ LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, *Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-leyes y Decretos-legislativos en el ámbito autonómico* en *Revista Vasca de Administración Pública*, enero-abril de 1982, pp. 104 y 105.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo I*. decimotercera edición, 2006, Thomson Civitas, Madrid, p. 145.

Congreso de los Diputados en sus sesiones de 9 y 10 de febrero 1982, cuyo Título VI, bajo la denominación de «Del control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley», en su artículo 151 determina que:

«1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.

3. Concluido el debate se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciasse a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución.

5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas.

6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”».

Nuestra Constitución ha consagrado el Estado autonómico (artículos 2 y 137 de la Constitución). En este marco constitucional se ha planteado la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran aprobar Decretos-leyes.

En un primer momento, hasta una época reciente, se produjo un intenso debate doctrinal respecto a la admisión de esta norma con rango de ley. Sin embargo, la aprobación de las reformas de los Estatutos de Autonomía a raíz del año 2006 ha puesto fin a las dudas que existían respecto a la admisión de este tipo normativo en el marco autonómico siempre que concurra la expresa habilitación estatutaria.

A continuación, de modo previo al examen de la situación actual, vamos a recordar las distintas posturas sostenidas y que dieron lugar a un intenso debate doctrinal.

3.1. Antecedentes de la situación actual dentro de nuestro régimen constitucional

Las argumentaciones respecto a la viabilidad de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico con anterioridad a su asunción definitiva por

los nuevos Estatutos de Autonomía han sido básicamente las siguientes¹⁷.

1.º Aquellos que negaban la posibilidad de los Decretos-leyes autonómicos al encontrarse ausente la habilitación constitucional necesaria para su aprobación.

En esta posición cabe destacar a García de Enterría y a Tomás Ramón Fernández¹⁸, que entendían que al estar ausente en la regulación constitucional esta norma con rango de ley en el ámbito autonómico y el artículo 86 de la Constitución sólo facultar al Gobierno del Estado para su aprobación, se excluía por ello al Presidente del Gobierno, a los Ministros y a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y justificando esta afirmación con el dato de que aunque en los Proyectos de Estatutos de Autonomía como el de Cataluña se encontraba recogida esta figura, finalmente fueron eliminadas estas previsiones durante la tramitación parlamentaria.

2.º Quienes determinaban la necesidad de una especial habilitación en el respectivo Estatuto de Autonomía. En esta segunda posición se encontraban autores tales como Santamaría Pastor¹⁹, Salas Hernández²⁰, Entrena Cuesta²¹ y Astarloa Huarte-Mendicoa²².

¹⁷ VICIANO PASTOR, ROBERTO, «El debate doctrinal en España sobre la viabilidad de los Decretos-leyes autonómicos» en *Las fuentes efectivas del derecho español tras la Constitución de 1978*. Centro de Alzira-Valencia de la UNED, pp. 93 a 111.

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Civitas, Madrid, 1986, t.I, p. 163.

¹⁹ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, Madrid, p. 639: «el artículo 86 de la Constitución no habilita, por sí solo, a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas para dictar Decretos-leyes en las materias de competencia de la respectiva Comunidad. Cabe, no obstante, la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía atribuyan al respectivo órgano ejecutivo esta competencia, por cuanto es el Estatuto la norma que determina, en el marco constitucional, las potestades legislativas de la Comunidad y su distribución entre los órganos de la misma; ahora bien, esta competencia ha de ser atribuida precisamente por el Estatuto (no por ninguna norma estatal o autonómica), y con sometimiento a límites, formales y materiales, análogos a los que el artículo 86 CE establece. Sin embargo, ninguno de los Estatutos de Autonomía contempla tal posibilidad (a nivel de Proyecto, lo previeron el art. 32.2 del Estatuto de Cataluña y el 31.2 del Estatuto de Asturias; pero los preceptos se suprimieron en el debate parlamentario), por lo que, hoy por hoy, la aprobación de Decretos-Leyes autonómicos parece jurídicamente inviable».

²⁰ SALAS HERNÁNDEZ, JAVIER, *Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978*. Civitas. Madrid, 1979, pp. 1883 a 1886: «lo que, de todos modos, me parece necesario es que la atribución al Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma para dictar Decretos-leyes —en el ámbito de sus competencias y en el marco de su territorio— se prevea, expresamente, en el respectivo Estatuto».

²¹ ENTRENA CUESTA, RAFAEL, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas» en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, I.E.F., Madrid, 1979, t.I, p. 679: «resulta perfectamente imaginable que el órgano legislativo correspondiente entienda que por la complejidad de una determinada materia, o por su escasa importancia, no es aconsejable regularla íntegramente a través de una ley autonómica y se incline por la delegación en favor de los órganos ejecutivos. Esta posibilidad, entiendo que es admisible, siempre que, en primer lugar, se contemple en el Estatuto y, en segundo lugar, que éste introduzca, cuando menos, la necesidad de observancia de los presupuestos, requisitos, límites y controles que se fijan en la esfera estatal».

²² ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, IGNACIO, «Artículo 86 Decretos-leyes», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, 1978, pp. 197 y 198, afirma que han existido importantes razones para sustraer de estos preceptos todas sus consecuencias allí donde se acepta la ley autonómica e incluso la delegación legislativa. El principal argumento ha sido el carácter excepcional de la decretación de

Esta posibilidad la fundamentaban en la existencia de determinados preceptos constitucionales que parecen posibilitar los Decretos leyes autonómicos. Así, cabe citar:

Artículo 153.a) CE, de conformidad con el cual, «el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley»;

El artículo 161.1.a) CE, determina que «el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a esta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada».

Y el artículo 27.2.e) Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC, conforme al cual «son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa».

Además, cabe tener en cuenta que la Constitución no ha atribuido en exclusiva y en todo caso el ejercicio de la potestad legislativa regional a la Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas (art. 152.1 CE), lo que, como señalaba Salas Hernández, posibilitaría la aprobación de Decretos-leyes por los Consejos de Gobierno autonómicos. Si bien, como argumentan estos autores, se precisa de una expresa habilitación estatutaria en este sentido, ya que en caso de ausencia de la misma se ha de negar la posibilidad de aprobación de esta norma con rango de Ley dado que el estado de necesidad no puede ser fuente de legitimación para actuar y, menos aún, como recuerda el citado autor, a través de una técnica con valor y fuerza de Ley.

La argumentación que nos parece más clara en este sentido puede ser la de Salas Hernández, cuando afirmaba que «parece claro que lo que en un sistema constitucional del tipo del español vigente se negaría al Gobierno del Estado de no haber una explícita habilitación a su favor, debe negarse, igualmente, a las Comunidades Autónomas, de no sancionarse positivamente con la misma claridad en su respectivo Estatuto, que es la “norma institucional básica”, de cada una de ellas (art. 147.1 CE)».

3.º Los que mantenían la posibilidad de los Decretos-leyes autonómicos pese a carecerse de toda determinación específica en los Estatutos de Autonomía, siempre y cuando exista una habilitación para su aprobación por Ley de la Comunidad Autónoma.

urgencia, que sólo el constituyente podría otorgar, conforme a la afirmación de Esmein de que sólo el soberano puede realizar una atribución de tal calibre. «Pero es verdad también que la ambigüedad constitucional permite sostener la voluntad afirmativa del constituyente... En el nivel estatutario es donde quiebra, hoy por hoy, la posibilidad de los Decretos-leyes de las Comunidades Autónomas.

El silencio estatutario impide derogar el orden normal de competencias y lleva a sostener la imposibilidad actual del Decreto-ley autonómico que, en defecto de habilitación estatutaria y carente de toda limitación, no puede fundamentarse en puras situaciones de hecho o en leyes autonómicas de plenos poderes».

Esta sería la postura que fue adoptada con la finalidad de posibilitar la aprobación de los Decretos-leyes en el País Vasco en el contexto de las gravísimas inundaciones que tuvieron lugar en 1983 y que luego analizaremos.

4.º Aquellos que entienden que es posible su aprobación aun sin previsión específica en los Estatutos de Autonomía, ni en Ley alguna del Parlamento autonómico. Las argumentaciones en este sentido son el estado de necesidad y la analogía.

Lasagabaster Herrarte²³ en su artículo «Consideraciones en torno a la figura de los decretos leyes y decretos legislativos en el ámbito autonómico», tras hacer una referencia a la jurisprudencia italiana, examina las posturas doctrinales que han servido de referencia para la doctrina española: a) el estado de necesidad; b) la analogía y c) el principio general de sustituibilidad de los órganos legislativos por los ejecutivos.

- a) El estado de necesidad. Pese a la ausencia de reconocimiento de los Decretos-Leyes a las CCAA, con anterioridad a la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía, cabría hallar numerosos casos de aceptación del estado de necesidad como justificación de los poderes normativos en los órganos ejecutivos, sustitutivos de los deliberativos. El citado autor, siguiendo a Beorchia, continúa señalando que no cabe entender el estado de necesidad como una fuente autónoma del Derecho, ya que la necesidad adquiere consideración como fuente del Derecho si es tomada en consideración por el ordenamiento jurídico. Por todo ello, el estado de necesidad no se puede considerar como una fuente autónoma del Derecho, salvo que sea objeto de un expreso reconocimiento constitucional.
- b) Analogía. La doctrina italiana negó la posibilidad de aplicar la analogía legis, ya que al tratarse la competencia de dictar Decretos-Leyes de un supuesto excepcional, puesto que corresponde la potestad de dictar Leyes a los órganos representativos, no cabe la aplicación analógica de las normas que determinan excepciones al principio general. Si bien, se ha de olvidar el concepto de analogía legis y asumir el de analogía iuris, procedimiento por el cual partiendo del ordenamiento jurídico en su conjunto se obtiene una nueva norma para un supuesto no previsto en el mismo. Este es el procedimiento para la emanación de los principios generales del Derecho y en Italia es el procedimiento seguido para la obtención de un principio general relevante en esta sede: la sustituibilidad de los órganos legislativos por los órganos ejecutivos, en determinados supuestos y con determinadas condiciones.
- c) Principio general de la sustituibilidad de los órganos ejecutivos por los legislativos. El citado autor parte de la definición de Viesti que entien-
de que cuando concurre «una específica relación interorgánica de sus-

²³ LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, *Consideraciones en torno a la figura de los Decretos leyes y Decretos legislativos en el ámbito autonómico* en *Revista Vasca de Administración Pública*. Enero-abril 1982, pp. 97 a 125.

titudin, acompañada de una relación política de carácter fiduciario», se da un principio común que puede aplicarse a otros supuestos, aunque estos últimos no estén expresamente hipotizados. Esta relación interorgánica se puede encontrar, a juicio del citado autor, en el artículo 86 CE y en los actuales artículos 21.1.m) y 34.1.i) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. De este modo, concluye Lasagabaster Herrarte afirmando la existencia de un principio general de la sustituibilidad de los órganos legislativos por los ejecutivos. Pero, para demostrar la virtualidad de los Decretos-Leyes regionales establece la necesidad de concurrencia de dos elementos necesarios: primero, que en el ejecutivo autonómico exista el mismo fundamento que legitima al ejecutivo estatal para la adopción en determinadas circunstancias de normas con fuerza de ley y, segundo, que las relaciones entre el órgano ejecutivo y deliberativo, estén clara y establemente caracterizadas. A juicio del citado autor, cabía admitir la existencia de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico acudiendo a razonamientos no sólo jurídicos, como los anteriormente expuestos, sino también a razones pragmáticas²⁴.

3.2. El caso de Euskadi

Un caso especial para su análisis fue el de Euskadi, en el contexto de las gravísimas inundaciones de agosto de 1983. La aprobación de cinco Decretos-leyes en el País Vasco se llevaría a efecto previa habilitación llevada a cabo por la Ley 17/1983 del Parlamento Vasco, por la que se facultaba «al Gobierno para dictar Decretos-leyes con motivo de las recientes inundaciones».

²⁴ LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, *Consideraciones en torno a la figura de los Decretos leyes y Decretos legislativos en el ámbito autonómico* en *Revista Vasca de Administración Pública*. Enero-abril 1982, pp. 97 a 125: «De todos los extremos analizados, las conclusiones a extraer serían las siguientes:

— La indeterminación del ámbito competencial correspondiente a los órganos de las Comunidades Autónomas, lo que posibilita la existencia de Decretos-leyes autonómicos, aun cuando esta categoría normativa no esté expresamente regulada por la Constitución, que la admite explícitamente al regular la competencia del TC (art. 161.1.a CE) y el control de la actividad de los órganos de las CCAA (art. 153.a CE).

— La previsión existente en el artículo 148.1 CE, en el que se contempla como competencia de las CCAA la “organización de sus instituciones de autogobierno” (art. 10.2 del Estatuto Vasco; art. 9.1 del Estatuto Catalán), así como en las disposiciones estatutarias, que definen como propio de la competencia de los parlamentos autónomos, la regulación de sus relaciones con el Gobierno autonómico (art. 33.3 del Estatuto Vasco). Por lo tanto, los Decretos-leyes pueden estar regulados en los Reglamentos internos de las Cámaras autonómicas, siempre que respeten, claro está, los principios constitucionales.

— La admisibilidad de los Decretos-leyes autonómicos, aun cuando no estén expresamente previstos en los Estatutos de Autonomía, ya que: es posible la aplicación analógica de la regulación de los Decretos-leyes en el plano estatal...

— Por una consideración de orden práctico, ya que ante una situación de urgente y extraordinaria necesidad, no se podría atender a la misma por la imposibilidad de que el Gobierno del Estado dicte estas medidas, por estar fuera de sus competencias, y porque los ejecutivos autonómicos no pueden acudir a la técnica de los reglamentos de necesidad más que en los supuestos y con las medidas que les autorice la Ley».

La Exposición de Motivos de la citada Ley mencionaba las prescripciones del artículo 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco (actual art. 163.3²⁵), referido al procedimiento de lectura única, el cual, se circunscribe a supuestos en que concurren «circunstancias de carácter extraordinario o razones de urgente necesidad». Sin embargo, continúa la citada Exposición de Motivos, la coyuntura catastrófica originada por las lluvias torrenciales que asolaron la población, economía y el territorio de Euskadi, imposibilitaba la asunción del citado procedimiento, por ser sus previsiones «excesivamente lentas», frente a la «urgencia de las medidas y soluciones que exige la grave situación por la que atraviesa el país». Esta es la razón, prosigue la citada Exposición, por la que el Gobierno se ve en la obligación de solicitar del Parlamento autorización para actuar con medios igualmente excepcionales.

La citada Ley se componía de dos preceptos:

Artículo 1: «se autoriza al Gobierno, con carácter extraordinario y excepcional y por un plazo máximo de cuatro meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, a dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de Decretos-Leyes, cuando su rango formal así lo requiera, para atender a las necesidades y compensar y reparar los daños provocados por las recientes inundaciones y lluvias torrenciales que han asolado a Euskadi.

Artículo 2: Los Decretos-Leyes así dictados se ajustarán en su tramitación ulterior ante el Parlamento Vasco al procedimiento establecido al efecto en el Artículo 86, números 2 y 3, de la Constitución».

Sobre esta Ley se pronunciaría la doctrina, existiendo posturas a favor²⁶, que han considerado regular esta actuación y en contra²⁷ del mecanismo técnico-jurídico seguido, pero ninguna de ellas realizaría reproche alguno en lo referente a la necesidad de adopción de medidas de modo urgente ante la gravedad de los hechos acaecidos.

3.3. Régimen jurídico vigente

A raíz de las reformas de los Estatutos de Autonomía que se produjeron a partir del 2006, se consagró la existencia de esta institución. Así fue objeto

²⁵ Artículo 163.3 del Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado por Acuerdo de Pleno de 30 de junio de 2011 «Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía».

²⁶ COBREROS MENDEZONA, E, *Los Decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Vasca*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7, pp. 293 y ss.

²⁷ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, IGNACIO, «Artículo 86 Decretos-leyes», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, 1978, p. 198, afirma que «el trámite especial y sumario se utilizó no para dictar medidas inmediatas, sino para aplazarlas (los Decretos-leyes se publicaron posteriormente, con diferencias de hasta casi un mes) y desviarlas al Ejecutivo, en clara transgresión de las previsiones estatutarias».

de reconocimiento en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León, Navarra y Extremadura.

En primer lugar vamos a analizar los elementos del Decreto-ley, para proceder en un momento ulterior a observar su aplicación.

3.3.1. *Presupuesto habilitante del Decreto-ley*

Se trata de un elemento fundamental, que explica la razón de ser de esta norma. La «extraordinaria y urgente necesidad» del artículo 86 CE, que es reiterada en sus mismos términos en el artículo 44 Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 44.4 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículo 25.4 Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 49 Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, artículo 110 Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 21 de la Ley de Mejoramiento del Fuero de Navarra y artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

«Extraordinaria», es inusual o imprevisible y «urgente», como recuerdan García de Enterría y Fernández²⁸ supone que no es susceptible de ser afrontada a través del procedimiento legislativo, ni siquiera a través del procedimiento legislativo de urgencia previsto en los reglamentos de las Cámaras, recogiendo la jurisprudencia constitucional²⁹.

Se trata, por tanto, y continuando con el citado autor, de un ejemplo típico de lo que se conoce como concepto jurídico indeterminado y la apreciación de la existencia del presupuesto habilitante es algo que corresponde a los órganos políticos, sin perjuicio de las facultades de control que corresponde al TC.

El TC³⁰, determinó que «el TC podrá en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no puede ser atendida por el procedimiento legislativo de urgencia». Y continúa la citada sentencia señalando que «sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico-constitucional que corresponde a este TC, en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley»³¹.

²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I. decimotercera edición, 2006, Thomson Civitas, Madrid, p. 145.

²⁹ STC 6/1983, de 4 de febrero, F.5.

³⁰ STC 29/1982, de 31 de mayo, F.3.

³¹ En este sentido, es menester traer a colación las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, 11/2002 de 17 de enero y 137/2003 de 3 de julio.

Pero la necesidad de concurrencia del presupuesto habilitante, que limita la arbitrariedad del ejecutivo no conlleva una interpretación rígida de la existencia del mismo. En este sentido se ha manifestado la jurisprudencia constitucional. Así, «la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»³².

Importante es la necesidad de que el Gobierno, al hacer uso del Decreto-ley lleve a efecto la justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, así, en este sentido se manifestaría este Tribunal al afirmar: «En el caso de la norma que ahora se analiza el Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el artículo 86.1 CE. Los argumentos que al respecto se utilizan en el Preámbulo del Real Decreto-ley no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos, impidiendo con ello todo control de contraste con la realidad, sino que, en buena medida, han sido matizados —cuando no neutralizados— por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación. Y, en todo caso, en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso por el trámite de urgencia. Una vez comprobado que, en el caso de la norma analizada, el Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante requerido, no cabe sino estimar los recursos de inconstitucionalidad acumulados...»³³.

3.3.2. Límites materiales

En este punto examinamos el régimen general para en un momento ulterior recoger los límites establecidos en las distintas Comunidades Autónomas.

En la CE se establecen una serie de materias que no podrán ser reguladas por Decreto-ley. Así, el artículo 86 determina que los Decretos-leyes «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones

³² STC 6/1983, de 4 de febrero, F.5.

³³ STC 68/2007, de 28 de marzo, F.12.

básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las CCAA, ni al Derecho electoral general».

En el plano del texto constitucional la observancia de este precepto, recordaba la enunciación del ámbito material reservado a la LO. En este sentido, el artículo 81.1 CE determina que «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución». Autores como Salas Hernández³⁴ establecieron la identificación del ámbito material vedado en el artículo 86 CE con el establecido para la reserva de ley. Si bien, teniendo en cuenta lo enunciado en el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional: «asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la CE los preceptos de un Decreto-ley, Decreto Legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido», se aclara la cuestión sobre este extremo³⁵.

La jurisprudencia constitucional llevó a cabo una importante labor en orden a la clarificación del ámbito material proscrito al Decreto-ley:

a) en cuanto al «ordenamiento de las instituciones básicas del Estado»

El TC³⁶ determinó que el Gobierno y la Administración del Estado son «instituciones básicas del Estado», en el sentido del artículo 86.1 CE, si por tales instituciones se entiende aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una Ley, el Gobierno y la Administración Pública —y, en concreto, Administración del Estado— entran en dicho concepto³⁷.

³⁴ SALAS HERNÁNDEZ, JAVIER, *Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978*, Civitas, Madrid, 1979.

³⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, decimotercera edición, 2006, Thomson Civitas, Madrid, p. 148.

³⁶ STC 60/1986, de 20 de mayo, F.4.

³⁷ ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO, *Poderes de las Comisiones de Investigación para recabar información y documentación: el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril*. En Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 791-804, a juicio de este autor, el Real Decreto-Ley 5/1994 por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, no resulta de recibo en su articulación formal mediante la figura del Decreto-ley, pues no se trata sólo de que se encontrara ausente la concurrencia del presupuesto habilitante, sino, además, que tampoco respeta la prohibición de regulación por esta norma del artículo 86.2 de la Constitución respecto del «ordenamiento de las instituciones básicas del Estado».

b) a los «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I»

El TC³⁸ determinó que «una interpretación del artículo 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a Ley Orgánica, tal como define el artículo 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con otros artículos y a lo expuesto en la STC 6/1983, de 4 de febrero.

El TC³⁹ abordó la cuestión relativa a la regulación de los elementos esenciales del deber tributario. Así estableció que la alusión expresa a la interdicción de regulación por Decreto-ley del «régimen general» de los derechos, deberes y libertades, no puede dar pie a entender que el artículo 86.1 CE sí permite, en cambio, regular por Decreto-ley los elementos esenciales de los mismos siempre que ello no comprenda una regulación del «régimen general» del impuesto y, en concreto de lo que él denomina contenido esencial del deber de contribuir; pues ello supondría identificar la «afectación» del derecho o deber constitucional a que se refiere el 86.1 CE con el concepto más extensivo de regulación del «régimen general» del mismo, lo cual constituye una modalidad de esas interpretaciones extremas que este Tribunal siempre ha rechazado y que abriría el portillo a cualquier regulación en materia tributaria, por incisiva que fuese, mediante Decreto-ley.

c) Al régimen de las CCAA

El TC⁴⁰ estableció que «esta limitación del artículo 86.2, debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las CCAA, incluida la posición institucional que les otorga la CE, es decir, en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el artículo 28.1 de la LOTC, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, por lo que aquí interesa, el ámbito que la CE reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes CCAA o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Por su parte, también determinó que «cuando la CE veda al Decreto-ley “afectar” al régimen de las CCAA, se refiere a una delimitación indirecta y positiva de las competencias mediante tal instrumento

³⁸ STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.8.

³⁹ STC 182/1997, de 28 de octubre, F.8.

⁴⁰ STC 29/1986, de 20 de febrero, F.2.b).

normativo y no a cualquier regulación que indirectamente “incida” en las competencias autonómicas»⁴¹.

d) El Derecho Electoral General

Se trata, como recuerda Santamaría Pastor⁴², de una fórmula paralela e idéntica a la establecida en el artículo 81.1 CE. A estos efectos, de conformidad con la jurisprudencia del TC «el régimen electoral está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la CE o en los Estatutos»⁴³.

— Conclusión sobre las materias vedadas en los Estatutos de Autonomía

En definitiva, de conformidad con la regulación de los Estatutos de Autonomía, se veda a la regulación de los Decretos-leyes autonómicos el régimen de los derechos establecidos en los respectivos Estatutos de Autonomía⁴⁴ y la aprobación de los Presupuestos. Con relación a las restantes materias vedadas, el Régimen electoral se encuentra en todos estos Estatutos a excepción del de Cataluña y Extremadura, si bien, pese a la ausencia de determinación específica en este sentido, resulta prohibida la regulación de este ámbito material mediante esta norma con rango de ley a través de la limitación que se realiza en sus respectivos Estatutos de Autonomía para «las materias objeto de leyes de desarrollo básico»⁴⁵ y «las materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada»⁴⁶. Los tributos están prohibidos específicamente a su regulación mediante los Decretos-leyes en Aragón, Castilla y León y Baleares. La Reforma estatutaria aparece determinada específicamente en Cataluña, Castilla y León, Baleares, Navarra y Extremadura, pero pese a la ausencia de concreción en este sentido por los restantes Estatutos de Autonomía es patente la imposibilidad de efectuar la reforma estatutaria mediante este cauce, que precisa de la intervención del Parlamento autonómico respectivo, a

⁴¹ STC 23/1993, de 21 de enero, F2.

⁴² SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, Principios de Derecho Administrativo General I, Segunda edición, Iustel. Madrid, 2009, p. 202.

⁴³ STC 38/1983, de 16 de mayo, F3.

⁴⁴ No aparece determinación específica en este sentido en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, si bien se entiende dentro del régimen constitucional general al que se remite el artículo 6.1 del mismo.

⁴⁵ En el Estatut de Catalunya se determina, artículo 56.2 último inciso, que «el régimen electoral es regulado por una Ley del Parlamento aprobada en una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría de dos terceras partes de los Diputados».

⁴⁶ En el Estatuto de Autonomía de Extremadura, artículo 17.4, se establece la necesidad de que la aprobación de la Ley electoral requerirá la mayoría de tres quintos de los miembros de la Asamblea.

través del procedimiento establecido en su Reglamento a estos efectos, y de la intervención de las Cortes Generales mediante la aprobación de una Ley Orgánica (arts. 81.1 y 86.1 CE). En Cataluña y Baleares se vedan «las materias objeto de leyes de desarrollo básico», Navarra prohíbe la reforma de «las leyes forales dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella» (Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra), Extremadura prohíbe «las materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada» y en Castilla y León se proscribe la regulación por Decreto-ley de «las materias para las que el Estatuto de Autonomía requiere una ley de Cortes». Finalmente, y de modo correlativo a la regulación estatal, también se prohíbe la regulación de las instituciones de la respectiva Comunidad Autónoma en Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León y Navarra.

3.3.3. *Convalidación del Decreto-ley autonómico*

De acuerdo con las prescripciones de los Estatutos de Autonomía, anteriormente expuestas, este trámite de convalidación se encuentra recogido con gran mimetismo respecto de la regulación del artículo 86 de la Constitución y el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sus sesiones de 9 y 19 de febrero de 1982.

Pero cabe advertir que no todas las Comunidades Autónomas han regulado el procedimiento de convalidación en los respectivos reglamentos de sus Parlamentos. De este modo, podemos señalar que los Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña, Valencia, Navarra y Baleares han procedido a recoger este trámite. Por su parte, en las Comunidades Autónomas de Aragón⁴⁷ y Andalucía⁴⁸ son Resoluciones de la Presidencia de sus respectivos Parlamentos las que regulan el trámite de convalidación. En Castilla y León, por su parte, se carece de regulación en el Reglamento y de Resolución que regule esta cuestión acudiéndose a la aplicación de un procedimiento similar al establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados, en tanto en cuanto, que de conformidad con la Disposición Final 5.^a del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, se aplicará el citado Reglamento de modo supletorio al Reglamento de las Cortes de Castilla y León. Por su parte, en Extremadura se carece, en el momento de elaboración del presente trabajo, de determinación a este respecto en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura y también de Resolución de la Presidencia sobre este particular.

El análisis del procedimiento de convalidación puede realizarse de modo paralelo al establecido en el plano constitucional. De este modo,

⁴⁷ Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 14 de diciembre de 2007, sobre el Control de los Decretos-leyes.

⁴⁸ Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 5 de junio de 2008 sobre control por el Parlamento de los Decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno.

cabe señalar la existencia de tres fases⁴⁹: 1) la iniciativa del procedimiento, 2) el trámite de convalidación, y 3) la tramitación ulterior del Decreto-ley convalidado como proyecto de ley.

1. Iniciativa

De acuerdo con la práctica comparada autonómica es el Gobierno autonómico quien remite el texto del Decreto-ley a los Parlamentos autonómicos a los efectos de que se determine por éste si procede o no la convalidación del mismo, tras los trámites establecidos en sus respectivos Reglamentos o Resoluciones de Presidencia.

2. Trámite de convalidación del Decreto-ley

Los Estatutos de Autonomía que han regulado esta norma con rango de ley han establecido un plazo de treinta días a efectos de su convalidación tras un debate y votación de totalidad en el Pleno del Parlamento respectivo.

Se establece, en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos y en las Resoluciones de la Presidencia que regulan esta cuestión que será el Pleno o la Diputación Permanente del mismo quien habrá de pronunciarse respecto de la convalidación en el plazo anteriormente citado. La inclusión en el orden del día de una sesión se podrá realizar una vez haya sido objeto de publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de que se trate.

El debate comenzará con la exposición por parte de un miembro del Gobierno de las razones que han justificado la promulgación del Decreto-ley. Tras esta presentación se celebra un debate de totalidad. A continuación tiene lugar la celebración de la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación, mientras que los votos negativos se entienden favorables a la derogación.

3. La tramitación ulterior del Decreto-ley convalidado como proyecto de ley

A diferencia de la regulación establecida en la Constitución, en la que se deja entrever que la tramitación del Decreto-ley como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia fue establecida como solución alternativa a la convalidación o derogación en bloque de aquél, los Estatutos de Autonomía establecen una regulación que limita en su dicción literal el plazo de 30 días no a la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento legislativo de urgencia, sino al «acuerdo de tramitación» mediante este procedimiento. De este

⁴⁹ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho Administrativo General I*. Segunda edición, Iustel. Madrid, 2009, p. 206.

modo, se recibe la práctica seguida y asumida en el Reglamento del Congreso de los Diputados⁵⁰ debido a que la realidad vino a establecer la imposibilidad de llevar a efecto este mecanismo en este breve plazo de treinta días: el Congreso realizó una práctica que finalmente sería objeto de plasmación en el citado Reglamento y confirmada por la jurisprudencia constitucional⁵¹, que es la que narramos a continuación, en tanto que ha sido asumida por los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos o sus Resoluciones de Presidencia.

Una vez convalidado un Decreto-ley, el presidente pregunta si algún Grupo Parlamentario solicita que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la decisión será sometida a decisión de la Cámara. Si esta se pronuncia a favor, se tramita como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución.

La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que presente el Gobierno en los períodos entre legislaturas.

Finalmente, el acuerdo de convalidación o de derogación será objeto de publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

3.3.4. Régimen jurídico vigente atendiendo a las distintas Comunidades Autónomas

a) Cataluña⁵²

De acuerdo con la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por LO 6/2006, de 19 de julio, la regulación de los Decretos-leyes se encuentra en su artículo 64, de acuerdo con el cual:

«1. En caso de una necesidad extraordinaria y urgente, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley. No pueden ser objeto de Decreto-ley la reforma del Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat.

2. Los Decretos-leyes quedan derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a la promulgación no son validados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad.

⁵⁰ Artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁵¹ STC 29/1982, de 31 de mayo, F2.

⁵² En el momento en que se efectúa el trámite de corrección de errores al presente trabajo es menester precisar que se ha producido un acontecimiento sin precedentes en el ordenamiento autonómico, cual es la aprobación por el Parlament de Catalunya de la Resolución 426/IX, de 7 de febrero de 2012, por la que se hace pública la derogación del Decreto-ley 3/2011, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de tesorería.

3. El Parlamento puede tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, dentro del plazo establecido por el apartado 2.»

Por su parte, la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de Presidencia y Gobierno de Cataluña, determina:

Sin perjuicio de la referencia a los Decretos-Leyes en otras partes de su articulado (arts. 12.1.m, 16.b, 32.1.b y 32.2), el artículo 38, bajo la denominación de «Decretos-ley», determina:

«1. El Gobierno, en caso de necesidad extraordinaria y urgente, puede dictar disposiciones legislativas provisionales, bajo forma de Decreto-ley, en los términos del artículo 64 del Estatuto.

2. La tramitación de un decreto-ley se inicia a propuesta del departamento o los departamentos competentes por razón de la materia, a los que corresponde elaborar el correspondiente proyecto. El inicio de la tramitación debe comunicarse al secretario o secretaria del Gobierno.

3. Los proyectos de decreto-ley deben incluir una exposición de motivos en la que se razone expresamente la necesidad extraordinaria y urgente de la iniciativa y deben acompañarse de un informe que justifique dicha necesidad y certifique que las medidas propuestas son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, pudiendo acompañarse asimismo de otras memorias, estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen. Los proyectos de decreto-ley deben ser objeto de un informe de los servicios jurídicos de la Generalidad.

4. Corresponde a los consejeros de los departamentos que han elaborado un proyecto de decreto-ley someterlo a la aprobación del Gobierno.

5. Tras la publicación de un decreto-ley en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», el Gobierno debe comunicarlo de inmediato al Parlamento, para que acuerde su convalidación o derogación».

DECRETOS-LEYES APROBADOS EN CATALUÑA

- Decreto-Ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística (vigente hasta el 6 de agosto de 2010).
- Decreto-Ley 1/2008, de 1 de julio, de medidas urgentes en materia fiscal y financiera (vigente hasta el 1 de enero de 2009).
- Decreto-Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales (vigente hasta el 30 de julio de 2011).
- Decreto-Ley 1/2010, de 12 de enero, de modificación de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción.
- Decreto-Ley 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

- Decreto-Ley 3/2010, de 29 de mayo, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia fiscal para la reducción del déficit público.
- Decreto-Ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalidad de Cataluña.
- Decreto-Ley 5/2010, de 3 de agosto, de modificación del Texto Refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de marzo.
- Decreto-Ley 1/2011, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2002, de 5 de julio, de cooperativas de Cataluña.

b) Andalucía

Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, llevada a cabo por la LO 2/2007, de 19 de marzo, la regulación de los Decretos-leyes se encuentra inserta en su artículo 110, de acuerdo con el cual:

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

2. Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

Por su parte, la Ley 6/2006, del Gobierno de Andalucía, tras su reforma por la Disposición Final 10 de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, determina en su artículo 27 apartado 3, que «corresponde al Consejo de Gobierno: «aprobar los Decretos-leyes y los Decretos-legislativos».

DECRETOS-LEYES APROBADOS EN ANDALUCÍA

- Decreto-Ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía.
- Decreto-Ley 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA).
- Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo.

- Decreto-Ley 2/2009, de 20 de octubre, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía (vigente hasta el 29 de abril de 2011).
- Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.
- Decreto-Ley 1/2010, de 9 de marzo, de medidas tributarias de reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz.
- Decreto-Ley 3/2010, de 8 de junio, por el que se modifica, amplía y aprueba una nueva edición del Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía.
- Decreto-Ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.
- Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.
- Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.
- Decreto-Ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía (vigente hasta el 18 de junio de 2011).
- Decreto-Ley 1/2011, de 26 de abril, por el que se modifica la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía (vigente hasta el 9 de noviembre de 2011).
- Decreto-Ley 2/2011, de 25 de octubre, por el que se eleva el mínimo exento para personas con discapacidad y se regula el tipo de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

c) Comunidad Valenciana

Después de la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Valencia (aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio) por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, el artículo 44.4 del mismo dispone:

«Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España».

Por su parte, la Ley 5/1983, del Consell, determina en su artículo 18.d), tras su modificación por la Ley 12/2007, de 20 de marzo, que el Consell es competente para «dictar Decretos-leyes conforme a lo establecido en el artículo 44.4 del Estatut d'Autonomia».

**DECRETOS-LEYES APROBADOS
EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

- Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo.
- Decreto-Ley 1/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.
- Decreto-Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia (vigente hasta el 6 de abril de 2010).
- Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo.
- Decreto-Ley 3/2010, de 4 de junio, del Consell, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano.
- Decreto-Ley 4/2010, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, del Consell.
- Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de régimen económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional.
- Decreto-Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

d) Aragón

Tras la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que deroga la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Aragón, el régimen jurídico en materia de Decretos-leyes se encuentra en los artículos:

Artículo 41: «corresponde a las Cortes de Aragón: o) La convalidación de los Decretos-leyes a que hace referencia el artículo 44».

Artículo 44: «1. En caso de necesidad urgente y extraordinaria, el Gobierno de Aragón puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley. No pueden ser objeto de Decreto-ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones

reguladas en el Título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

2. Los Decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes al de su publicación no fuesen convalidados expresamente por las Cortes de Aragón después de un debate y una votación de totalidad.

3. Sin perjuicio de su convalidación, las Cortes de Aragón pueden tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley adoptando el acuerdo correspondiente dentro del plazo establecido por el apartado anterior».

Por su parte, el régimen jurídico en materia de Decretos-leyes en Aragón se ha de completar con las estipulaciones contenidas en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que recoge este tipo normativo:

Artículo 12 (que lleva el título «competencias»). «Corresponde al Gobierno: 8) Aprobar Decretos-Leyes».

Artículo 39 (bajo el título «Disposiciones generales»). «El Gobierno podrá dictar normas con rango de ley de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, mediante la promulgación de Decretos-leyes en los casos de necesidad urgente y extraordinaria, y de Decretos-Legislativos en el ejercicio de la delegación legislativa que le atribuyan las Cortes».

Artículo 40 («Decretos-leyes»). «La elaboración de los Decretos-leyes se realizará en la forma prevista para los proyectos de ley, si bien en la exposición de motivos deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma, y el Gobierno podrá acordar su aprobación limitando los informes preceptivos al que debe emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos».

DECRETOS-LEYES APROBADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

- Decreto-Ley 1/2007, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por las inundaciones producidas por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007.
- Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso de las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Decreto-Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón.

- Decreto-Ley 1/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón.
- Decreto-Ley 2/2009, de 12 de mayo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la promoción del empleo.
- Decreto-Ley 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón, de modificación de diversas Leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- Decreto-Ley 2/2010, de 7 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza al Gobierno de Aragón a prestar avales por importe de ciento sesenta millones de euros a empresas dedicadas a la fabricación de vehículos automóviles en Aragón.

e) Illes Balears

El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2007, determina en su artículo 49:

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de Decretos-leyes que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, a las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, a la reforma del Estatuto, al régimen electoral ni al ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

2. Los Decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad.

Durante el plazo establecido en el párrafo anterior, el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

DECRETOS-LEYES APROBADOS EN LAS ILLES BALEARS

- Decreto-Ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears.
- Decreto-Ley 1/2008, de 10 de octubre, de medidas tributarias para impulsar la actividad económica en las Illes Balears.

- Decreto-Ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears (vigente hasta el 23 de junio de 2010).
- Decreto-Ley 2/2009, de 8 de mayo, de medidas urgentes para la construcción de un nuevo hospital en la isla de Eivissa.
- Decreto-Ley 3/2009, de 29 de mayo, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Illes Balears.
- Decreto-Ley 4/2009, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente (vigente hasta el 17 de diciembre de 2009).
- Decreto-ley 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Illes Balears y determinadas disposiciones en materia urbanística.
- Decreto-Ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general.
- Decreto-Ley 1/2011, de 29 de julio, de modificación del artículo 20.3 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del Sector Público Instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- Decreto-Ley 2/2011, de 29 de julio, de modificación de la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears.
- Decreto-Ley 3/2011, de 29 de julio, de modificación de los plazos previstos en el artículo 3 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de Ordenación territorial, Urbanismo y de impulso a la inversión.
- Decreto-Ley 4/2011, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servei d'Ocupació de les Illes Balears.
- Decreto-Ley 5/2011, de 29 de agosto, de apoyo a los emprendedores y a la micro, pequeña y mediana empresa de las Islas Baleares (en situación de vacatio).

f) Castilla y León

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y objeto de reforma por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre:

Artículo 24. «Corresponde a las Cortes de Castilla y León: 14. Convalidar los Decretos-leyes aprobados por la Junta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.4 del presente Estatuto».

Artículo 25.4. «En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de

los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una Ley de Cortes.

En el plazo improrrogable de treinta días desde su promulgación los Decretos-leyes deberán ser convalidados o derogados por las Cortes de Castilla y León después de un debate y votación de totalidad.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las Cortes podrán acordar en el plazo más arriba señalado tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

DECRETOS-LEYES APROBADOS EN CASTILLA Y LEÓN

- Decreto-Ley 1/2009, de 14 de mayo, por el que se determinan para el año 2009 las actuaciones que serán financiadas con los créditos consignados en el artículo 68 «Plan Plurianual de Convergencia Interior» de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto-Ley 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León.
- Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León.
- Decreto-Ley 1/2010, de 3 de junio, por el que se establecen medidas urgentes de adaptación al Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, del Gobierno de la Nación.
- Decreto-Ley 2/2010, de 2 de septiembre, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2005, de 21 de julio.
- Decreto-Ley 1/2011, de 25 de agosto, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto legislativo 1/2005 de 21 de julio.

g) Extremadura

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Extremadura aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, reformado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, en materia de Decretos-leyes su regulación se encuentra:

Artículo 16.2.f). «Corresponde a la Asamblea de Extremadura: controlar el ejercicio de las delegaciones legislativas conferidas a la Junta y convalidar sus Decretos-leyes».

Artículo 33. Bajo la rúbrica de «legislación de urgencia» determina:

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta de Extremadura puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley.

2. No pueden ser objeto de Decreto-ley la reforma del Estatuto, las leyes de presupuestos o las materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada.

3. Los Decretos-leyes quedan derogados si en el plazo improrrogable de un mes desde su publicación oficial no son convalidados por la Asamblea, tras su debate y en votación de totalidad.

4. La Asamblea puede tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, dentro del plazo establecido en el apartado anterior».

Finalmente, el artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, relativo al «control jurisdiccional de disposiciones y actos» determina en su apartado 1 que «las Leyes de la Asamblea de Extremadura y los Decretos leyes están excluidos del recurso contencioso administrativo y únicamente sujetos al control de constitucionalidad, sin perjuicio del sistema de resolución de conflictos del artículo 44 de este Estatuto».

DECRETOS-LEYES APROBADOS EN EXTREMADURA
— Decreto-Ley 1/2011, de 11 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/1998, de 22 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura.

h) Navarra

La Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra, aprobada por Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, tras su reforma por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, determina en su artículo 21 bis:

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno de Navarra podrá dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decretos-leyes Forales. No pueden ser objeto de Decreto-ley Foral el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros y de las instituciones de la Comunidad Foral regulados en la presente Ley Orgánica, la reforma de la misma, ni de las leyes forales dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella, el régimen electoral ni los Presupuestos Generales de Navarra.

2. Los Decretos-leyes Forales quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes a su promulgación no fuesen convalidados expresamente por el Parlamento de Navarra después de un debate y una votación de totalidad.

Durante el plazo establecido en este apartado, el Parlamento podrá acordar la tramitación de los Decretos-leyes Forales como proyectos de ley foral por el procedimiento de urgencia.»

DECRETOS-LEYES APROBADOS EN NAVARRA
— Decreto-Ley Foral 1/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueban diversas medidas para el cumplimiento del objetivo de déficit.

En las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Euskadi no existen referencias a los Decretos-leyes ni en sus Estatutos de Autonomía ni en sus Leyes de Gobierno y Administración.

Conviene destacar que por lo que respecta a Canarias, la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, en su Exposición de Motivos, determina que «no se ha creído conveniente dotar al Gobierno de facultades “Praeter Legem” que no encontrarían un refrendo positivo en norma expresa habilitante; razón por la cual no se introduce en el articulado mención alguna a los Decretos-leyes».

3.3.5. *Análisis de los Decretos-leyes por razón de la materia*

En el presente estudio pretendemos realizar un análisis respecto de la procedencia de la aprobación de los Decretos-leyes por parte de las Comunidades Autónomas. Se trata de un examen que en modo alguno olvida que a efectos de un completo estudio acerca de la concurrencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley se ha de acudir a los factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, «los que quedan reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma», como señala la Sentencia 329/2005, de 15 de diciembre, F.5, siguiendo una línea jurisprudencial consolidada⁵³.

Además, se ha de tener en cuenta que aunque no sea necesario continuar el examen acerca de la posible afectación del Decreto-ley a materias vedadas a su regulación conforme a los términos constitucional y estatutariamente establecidos, una vez apreciada la inexistencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley⁵⁴, hemos realizado un sucinto análisis de los aspectos materiales del mismo a los efectos de observar la pertinencia o impertinencia de su aprobación también a través de este cauce normativo.

3.3.5.1. Decretos-leyes que afectan a materia urbanística

En este ámbito cabe señalar Decretos-leyes tales como:

⁵³ SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F.4; 182/1997, de 28 de octubre, F.4; 11/2002, de 17 de enero, F.4; y 137/2003, de 3 de julio, F.3.

⁵⁴ STC 137/2011, de 14 de septiembre de 2011, F.2.

- El Decreto ley 2/2007 del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Su objeto es definido en el artículo 1 del mismo: «este Decreto-Ley tiene por objeto adaptar el ordenamiento urbanístico vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón a lo establecido en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, imponiendo las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad ambiental y social del planeamiento urbanístico, facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada y adoptar las medidas precisas para impulsar políticas que contribuyan a facilitar el acceso a la vivienda en Aragón».

Este Decreto-ley justifica su aprobación en los cambios que se han producido en el ordenamiento urbanístico como consecuencia de la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, frente a la previa regulación contenida en la Ley 6/1998, concretamente, como recuerda su Exposición de Motivos, supone una nueva regulación «del suelo como recurso y de todos los derechos y libertades que giran en torno al mismo» y, en particular, enumera los aspectos novedosos de la misma como el régimen de clasificación del suelo o las reservas para vivienda protegida.

Todo ello se encuentra regulado, en el marco de la habilitación estatutaria (art. 44 EA de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril), que posibilita la aprobación de Decretos-leyes por el Ejecutivo autónomo aragonés.

En este sentido, la aprobación de este Decreto-ley se trata de justificar en la «profundidad de los cambios que la nueva Legislación estatal del suelo trata de impulsar, su entrada en vigor en los momentos iniciales de la Legislatura que no permiten impulsar con suficiente rapidez las nuevas normas legales precisas para incorporarla al ordenamiento aragonés y el tremendo dinamismo del sector inmobiliario que puede impulsar prácticas tendentes a eludir el rigor de la nueva norma estatal amparándose en diferentes aspectos de su régimen transitorio, hacen que nos encontremos ante una situación extraordinaria, derivada de las profundas discordancias entre la nueva norma estatal, que resulta urgente resolver».

Esta justificación, se realiza en el marco del Estatuto de Autonomía de Aragón que reitera, del mismo modo que el artículo 86 CE la necesidad de concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad. La apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante por parte del Ejecutivo es una decisión que se ha de entender en el concreto ámbito en que se produzca, y corresponde al órgano legislativo controlar su concurrencia, todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de un control ulterior por parte del Tribunal Constitucional, como recuerda García de Enterría y Fernández⁵⁵ y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁵⁶.

⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo I*. Decimotercera edición, Madrid, Thomson civitas, p. 145.

⁵⁶ SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F.3.; 189/2005, de 7 de julio; 6/1983, de 4 de febrero, entre otras.

La Exposición de Motivos justifica el carácter extraordinario atendiendo a las profundas discordancias con la legislación estatal en la materia, ello podría ser razonable. Sin embargo, a nuestro juicio, no cabe apreciar una urgencia que justifique la aprobación de esta norma con rango de ley, en tanto en cuanto, este requisito determina la imposibilidad de que la situación de necesidad a que se quiere hacer frente mediante el Decreto-ley se pueda tramitar mediante el procedimiento legislativo ordinario, sino incluso mediante el procedimiento legislativo de urgencia⁵⁷. En nuestra opinión sí que cabía la posibilidad de que esta materia se hubiera regulado mediante alguno de los procedimientos legislativos especiales previstos en el Reglamento de las Cortes de Aragón⁵⁸.

Se trata de una materia asumible por las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 148.1.3.^a CE y en el marco del artículo 71.8.º y 9.º del Estatuto de Autonomía de Aragón, que determina que ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva sobre:

«8.^a Ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

9.^a Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad».

Pero aunque se trate de una materia asumible por las Comunidades Autónomas, esta regulación del Decreto-ley 2/2007 se encuentra entre las materias vedadas por el artículo 44 del EA de Aragón («desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el Título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma»). Ello es así, en tanto en cuanto afecta al derecho de propiedad, que se encuentra reconocido en el artículo 33.1 de la Constitución, a la cual se remite el artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que enuncia que los aragoneses ostentarán los derechos constitucionalmente reconocidos, si bien, innecesariamente, ya que el artículo 13 de la Constitución determina el régimen de titularidad de los derechos constitucionalmente reconocidos.

Por tanto, estimamos que aunque desde el plano competencial no cabe realizar reproche alguno, si bien, desde el punto de vista del presupuesto habilitante sí que entendemos que no concurre la extraordinaria y urgente necesidad que habilita a la aprobación de esta norma con rango de ley y

⁵⁷ Entre otras, la STC 155/2005, de 9 de junio, 6/1983 de 4 de febrero, 11/2002, de 17 de enero y 137/2003, de 3 de julio.

⁵⁸ El Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997, regula en su artículo 107 el procedimiento de urgencia y en sus artículos 153 y 154 la tramitación de un proyecto o proposición de Ley en lectura única.

respecto a los aspectos materiales entendemos que regula una materia pros-crita a la regulación mediante esta norma.

- Decreto-ley 1/2008 del Consell, de Medidas Urgentes para el fo-mento de la vivienda y el suelo.

También se ve justificado, como recuerda su Exposición de Motivos, en la entrada en vigor de la Ley 8/2007 de Suelo. La entrada en vigor de la citada Ley, continúa la Exposición de Motivos, «hace aconsejable conjugar la legis-lación urbanística valenciana, en lo que atañe a la reserva de vivienda protegida y al porcentaje de suelo residencial que debe destinarse a dicho fin, con la legislación estatal». Con tal finalidad se establece en el ámbito de la Comu-nitat Valenciana una «reserva de la edificabilidad residencial» prevista en la ordenación urbanística con independencia de la población del municipio.

Para el cumplimiento de los fines previstos se articulan una serie de me-didas tales como: potenciar los datos que se recogen en el Sistema Territo-rial de Indicadores de Demanda de Vivienda, las llamadas áreas residenciales prioritarias y también se establece la retribución obligatoria en suelo en aquellas actuaciones llevadas a cabo por gestión directa y en lo que atañe exclusivamente a los suelos destinados a vivienda protegida.

Las modificaciones objeto del presente Decreto-Ley, señala la Expo-sición de Motivos, afectan a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat Urbanística Valenciana, estableciéndose una serie de novedades tales como: modificación de artículos, se crean las áreas residenciales prio-ritarias y se modifica el régimen del patrimonio público del Suelo. Y de estas modificaciones, determina la Exposición de Motivos, «se infiere la extraordinaria y urgente necesidad».

A nuestro juicio pese a que sería conforme con las prescripciones cons-titucionales (art. 148.1.3.^a CE) y estatutarias (art. 49.1.9.^a del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que determina que es compe-tencia exclusiva de la Generalitat Valenciana «la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda»), afectaría esta regulación a las materias vedadas por su respectivo Estatuto de Autonomía (el art. 44.4 del mismo, anteriormente citado, se remite a los términos del art. 86 CE) para su nor-mación por el Decreto-ley, ya que afecta al derecho de propiedad (art. 33.1 CE) y cabría afectar al derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE).

Además, dudamos de que concurra la urgencia que habilita la regu-lación mediante esta norma con rango de ley y no se pueda regular me-diante alguno de los procedimientos legislativos especiales establecidos en el Reglamento de las Cortes Valencianas⁵⁹ y que abrevian la tramitación, en los términos jurisprudencialmente consolidados y anteriormente señalados.

Consideramos, por tanto, que se regula una materia vedada a su norma-ción por el Decreto-ley y, en definitiva, estimamos que tanto desde el plano

⁵⁹ El Reglamento de las Cortes valencianas regula en sus artículos 92 y 93 el procedimiento de urgencia y en su artículo 135 el procedimiento legislativo de lectura única.

formal como desde el material es improcedente la regulación mediante esta norma con rango de ley.

- En materia urbanística, si bien relacionado también con el medio ambiente cabe situar el Decreto-ley 4/2009 de las Illes Balears, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente (que estuvo vigente hasta el día 17 de diciembre de 2009).

Conviene traer a colación, del mismo modo que realiza su Exposición de Motivos, que al amparo de la jurisprudencia constitucional⁶⁰ son constitucionalmente admisibles los Decretos-leyes dictados por circunstancias difíciles de prever o en virtud de coyunturas económicas que requieren una respuesta rápida y por tanto, cabría estar amparado por la citada jurisprudencia y no observarse por ello, a nuestro juicio, reproche alguno en su aprobación mediante este mecanismo normativo.

Esas circunstancias difíciles de prever, sin duda, justificarían el carácter extraordinario de la situación que se requiere para la aprobación de un Decreto-ley, pero se duda de que se trate de una situación urgente, en los términos citados de la jurisprudencia del TC, que requieren la imposibilidad de aprobación incluso por el procedimiento legislativo de urgencia.

El objeto de este Decreto-ley, conforme a su Exposición de Motivos, es la «introducción de una serie mínima de modificaciones legales que deben permitir resolver problemas muy concretos pero que son necesarios para coadyuvar en un impulso de la actividad económica con implicaciones ambientales en diferentes zonas de nuestra Comunidad Autónoma». Por tanto, este Decreto-ley afecta a aspectos económicos, el urbanismo y el medio ambiente.

Tiene este Decreto-ley habilitación expresa en el artículo 49 del EA de las Islas Baleares, en cuyo apartado 1 enumera las materias vedadas a esta norma con rango de ley («los derechos establecidos en este Estatuto, a las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, a los Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, a la reforma del Estatuto, al régimen electoral ni al ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears»). Entendemos que, en tanto en cuanto afecta al derecho de propiedad (art. 33.1 CE) u otros derechos constitucionalmente reconocidos, ha de entenderse que conculca los límites materiales estatutariamente establecidos, ya que el artículo 13 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears atribuye, a los habitantes de la Comunidad los derechos constitucionalmente reconocidos, conforme a los términos establecidos en nuestra Carta Magna (art. 13 CE).

No obstante, aunque dudemos desde el punto de vista formal de su procedencia, desde el plano material estimamos que no queda justificada la regulación mediante este cauce normativo.

⁶⁰ SSTC 29/1982, de 31 de mayo, 6/1983, de 4 de febrero, 29/1986, de 20 de febrero y 23/1993, de 21 de enero.

- Decreto-ley 1/2007 de las Illes Balears, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears.

Se trata, en este caso, de un supuesto que trata de poner en práctica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears de la reunión de día 24 de septiembre de 2007, de conformidad con el cual «el Gobierno de las Illes Balears se compromete a promover la derogación de la DA 14.^a de la Ley de las Illes Balears 25/2006».

Con este Decreto-ley se da cumplimiento al citado compromiso institucional y hasta que no entrase en vigor la Ley de Medidas Urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears, que derogó la DA 14.^a, se suspende la tramitación de cualquier acto administrativo realizado al amparo de la citada DA.

En el Punto III de la Exposición de Motivos se concreta con gran claridad la habilitación estatutaria (art. 49.1 del Estatuto de las Illes Balears) y la verificación de la concurrencia del presupuesto habilitante, con una gran minuciosidad, en clara sintonía con los términos jurisprudencialmente consolidados.

Los artículos 2, 3 y 4 de la Ley, se refieren respectivamente a la suspensión de determinados procedimientos administrativos de otorgamiento de autorizaciones y de licencias de edificación y uso de suelo para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en las Áreas Naturales de Especial Interés de las Islas de Eivissa y Formentera; a la suspensión de la tramitación de cualquier acto administrativo que pueda realizarse al amparo de la citada DA 14.^a de la Ley 25/2006; y al carácter cautelar de la suspensión de los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo y de la eficacia de los actos administrativos que signifiquen un proceso de transformación urbanística a dos territorios: uno de Palma y otro de Eivissa.

Este Decreto-ley, cuya Exposición de Motivos determina que es la primera vez que se usa este instrumento del Decreto-ley por el Gobierno de las Illes Balears, intenta justificar su elaboración por el Ejecutivo autonómico de modo prolijo, si bien a nuestro juicio cabe realizar una serie de observaciones:

Las materias tratadas en el mismo, a pesar de ser plenamente conforme con la distribución de competencias constitucionalmente establecida (arts. 148.1.3.^a, conforme al cual las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», 148.1.9.^a, que determina que es competencia asumible por las Comunidades Autónomas «la gestión en materia de protección del medio ambiente» y 149.1.23.^a, que determina que es competencia exclusiva del Estado «la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección...») y de acuerdo con las prescripciones estatutariamente establecidas: artículo 30.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears que determina que es competencia exclusiva de esta Co-

munidad Autónoma la «ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda» y el artículo 30.46 del mismo, a cuyo tenor es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la «protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado. Normas adicionales de protección del medio ambiente», pueden considerarse en el seno de las materias proscritas a la regulación por medio de esta norma con rango de ley en tanto afectan al derecho de propiedad (art. 33 CE) u otros derechos constitucionalmente reconocidos.

Se efectúa mediante este Decreto-ley la suspensión de la derogación de la DA 14.^a de la Ley 25/2006 en el marco del Acuerdo de la Comisión Bilateral citado y, por tanto, la derogación de la citada DA no se produciría hasta la derogación expresa que se llevaría a efecto con la entrada en vigor de la Ley de Medidas Urgentes.

Cabe entender que se trate de una necesidad de carácter extraordinario, pero nos preguntamos si no se podría haber efectuado una regulación por Ley emanada del Parlamento autónomo, bien a través del procedimiento legislativo ordinario, o bien mediante el procedimiento de urgencia o de lectura única⁶¹, en tanto en cuanto entre el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de 24 de septiembre de 2007 y la aprobación del Decreto-ley de 23 de noviembre, han transcurrido casi dos meses, tiempo que hubiera sido suficiente para su aprobación por Ley del Parlamento autónomo.

Por todo lo expuesto, al no concurrir la «extraordinaria y urgente necesidad» que habilita la aprobación del Decreto-ley, y afectar a derechos constitucionalmente reconocidos (derecho de propiedad, ex artículo 33.1 CE) no estimamos procedente la aprobación de este Decreto-ley ni desde el plano formal ni desde el material.

3.3.5.2. Caso de catástrofe de la naturaleza

Supuestos de este tipo son, sin duda, el fundamento de esta institución. Podemos mencionar en esta sede como ejemplo:

- Decreto-ley 1/2007, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por las inundaciones producidas por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007.

Es un Decreto-Ley cuyo objeto aparece determinado en el artículo 1:

⁶¹ El Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, tras la reforma de 13 de abril de 2011, regula en su artículo 100 el procedimiento legislativo de urgencia y en su artículo 145 la tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única.

«1. Este Decreto-ley tiene por objeto, adoptar las medidas necesarias para reparar, en los municipios de Aragón, los daños causados y las pérdidas que se deriven de las inundaciones ocasionadas por el desbordamiento en la cuenca del río Ebro producido en la última semana de marzo y en la primera de abril del presente año.

2. Asimismo se autoriza la habilitación de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito para la cobertura financiera de las actuaciones que se deba realizar a tal fin».

Se trata de un supuesto que respeta las materias vedadas a la aprobación por esta norma con rango de ley en los términos del artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón: «no pueden ser objeto de Decreto-ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el Título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma».

Pero en este caso observamos una dilación entre los acontecimientos que constituyen el presupuesto habilitante del Decreto-ley y la aprobación del mismo. Más aún, si atendemos a la aprobación en el seno del Estado de un Real Decreto-ley: Real Decreto-Ley, 3/2007, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones producidas por desbordamientos en la cuenca del río Ebro, durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007. Este Real Decreto-ley se dictó apenas una semana después de las inundaciones, respondiendo plenamente a una necesidad de carácter extraordinario y urgente que habilita la aprobación del Decreto-ley. Sin embargo, el Decreto-ley que analizamos se produce un mes después de la citada catástrofe natural. De este modo, consideramos que podía haberse aprobado una Ley de las Cortes de Aragón en este tiempo, sin necesidad de haber acudido a este tipo normativo y, por tanto, pese a tratarse de un caso claro que habilitaba la aprobación del Decreto-ley, la dilación temporal impide que se pueda cumplir el requisito de «extraordinaria y urgente necesidad» que justifica el dictado de esta norma.

En definitiva, de acuerdo con lo señalado anteriormente, no estimamos justificada la aprobación de este Decreto-ley.

3.3.5.3. Decretos-leyes dictados al amparo de la crisis económica

En este ámbito situamos la gran mayoría de los Decretos-Leyes autonómicos dictados. Analizamos los siguientes:

- Decreto-ley 1/2010, de 9 de marzo, de Medidas Tributarias de reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este Decreto-ley se ve justificado, como recuerda su Exposición de Motivos, por la evolución de la crisis económica global y su impacto en la economía andaluza, que hacen necesaria una rápida reacción legislativa

para adecuar a la nueva situación algunas de las normas que inciden directamente sobre la actividad empresarial, así como para seguir impulsando la superación de la crisis mediante el fortalecimiento de la competitividad de nuestro modelo productivo.

Se trata, por tanto, de una situación en el marco de las «coyunturas económicas problemáticas» en el sentido definido por la jurisprudencia constitucional⁶². Así, el TC⁶³ señaló que para cuyo tratamiento (de las coyunturas económicas problemáticas) el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»⁶⁴.

Por tanto, las razones de extraordinaria y urgente necesidad que habilitan la aprobación de esta norma con rango de Ley quedan justificadas en la Exposición de Motivos dentro de la «rápida evolución de la crisis económica, y de la respuesta decidida e inmediatamente efectiva que es preciso dar a la misma». Si bien, a nuestro juicio podría haberse seguido el procedimiento de urgencia o de lectura única en los términos del Reglamento del Parlamento de Andalucía⁶⁵ de acuerdo con la anteriormente citada doctrina jurisprudencial y, por tanto, desde el examen del presupuesto habilitante no estimamos procedente la regulación a través de esta norma con rango de ley.

La Exposición de Motivos de este Decreto-ley continúa señalando que «todas las medidas adoptadas en el presente Decreto-ley tienen como denominador común impulsar el incremento de la actividad económica en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que, en aras de una mayor justicia tributaria, se incrementa la carga tributaria en la realización de determinados hechos imponibles».

Las medidas adoptadas afectan a tres tributos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad, este último de Transmisiones Patrimoniales Onerosas. Se trata de una materia que no se encuentra vedada en principio a la regulación por Decreto-ley, en los términos del artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, de acuerdo con la doctrina asentada por el TC: «del hecho que la materia tributaria esté sujeta al principio de reserva de

⁶² STC 23/1993 de 21 de enero, F5.

⁶³ STC 189/2005 de 7 de julio, F3.

⁶⁴ En este sentido, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, F5; 11/2002, de 17 de enero, F4; y 137/2003, de 3 de julio, F3.

⁶⁵ El Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por Resolución de 22 de noviembre de 2007, regula en los artículos 98 y 99 el procedimiento de urgencia y en su artículo 136 el procedimiento de lectura única.

Ley (arts. 31.3, 133.1 y 3 CE) y de que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto, al entenderse referida al establecimiento de los tributos y a su esencial configuración, pero no, en cambio, a cualquier tipo de modificación tributaria (STC 6/1983), no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del Decreto-ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que no “afecte” en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas...

A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE no es pues, al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de Ley en una determinada materia, la tributaria en este caso, sino más bien al examen de si ha existido “afectación” por el Decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la CE. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate»⁶⁶.

Consideramos que respecto del presente Decreto-ley, que afecta a los tres impuestos citados, hay que proceder a examinar cada uno de los tres tributos a que afecta, ya que pese a tratarse de materias sujetas a reserva de ley, como es el caso de las deducciones, las reducciones y la fijación de tipos de gravamen de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 58/2003 General Tributaria, y estar relacionado con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conforme al artículo 31.1 CE: «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio», como señalara la doctrina jurisprudencial anteriormente citada, para calibrar cuándo puede entenderse afectada, menoscabándola, la esencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, ha de atenderse especialmente a la naturaleza del tributo sobre el que incide el Decreto-Ley en cuestión. De este modo:

- En el IRPF el incentivo a la mayor actividad se realiza mediante deducciones en la cuota íntegra autonómica y también se crea una deducción autonómica por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales como consecuencia de acuerdos de constitución de sociedades o ampliación de capital en las sociedades mercantiles (puntos 1 y 2 de su artículo único de Modificación del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre).
- Con relación al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el mecanismo seguido es la mejora del sistema de reducciones aplicables a la Base Imponible, puntos 3, 4 y 5 del artículo único.

⁶⁶ STC 182/1997, de 28 de octubre, F.8. Esta doctrina sería reiterada por la STC 189/2005, de 7 de julio, FF. 6, 7 y 8.

El TC⁶⁷ determinó en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que «a diferencia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica, la que se pone de manifiesto con las adquisiciones lucrativas de bienes o derechos, en lo que ahora importa, mortis causa (sucesiones)».

- Respecto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se amplía el requisito del plazo máximo de transmisión de la vivienda de 2 a 5 años y con el fin de dotar de mayor progresividad al Impuesto, se crea un tipo de gravamen del 8 % a determinadas transmisiones patrimoniales en los términos del artículo único en sus puntos 6, 7 y 8.

En definitiva, la afectación de este Decreto-ley en el IRPF, en los términos de la STC 189/2005, conlleva una afectación a un tributo global sobre la renta, y por tanto se trata de una intromisión en la capacidad económica del contribuyente que estimamos incompatible con el espíritu y letra de las prescripciones constitucionales, mientras que respecto del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados consideramos que estas prescripciones no repercuten de modo tan claro en el reparto de la carga tributaria, y por ello entendemos posible su adecuación a los términos constitucional y estatutariamente establecidos.

Con relación a la determinación en el Preámbulo de los títulos competenciales que habilitan la aprobación de esta norma con rango de ley, el artículo 176 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de acuerdo con el artículo 157.3 CE y en el contexto de las competencias normativas en materia tributaria de las CCAA que establece la Ley 22/2009, de 18 de diciembre por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, creemos que quedarían justificadas.

Por tanto, a nuestro juicio cabía haberse regulado esta materia mediante alguno de los procedimientos legislativos especiales de abreviación de los plazos de la tramitación regulados en el Reglamento del Parlamento de Andalucía y por ello no entendemos que concurra el presupuesto habilitante y tampoco consideramos que la afectación al I.R.P.F sea conforme a Derecho. Por ello, estimamos no procedente la regulación mediante esta norma con rango de ley.

- Decreto-Ley 3/2010, de 4 de junio, del Consell, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano.

Se trata de un Decreto-ley que se ha situado en el marco del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo por el que se adoptan medidas extraordina-

⁶⁷ STC 189/2005, FJ 8.

rias para la reducción del déficit público. Concretamente, en su Capítulo I se incluyen todo un conjunto de disposiciones dirigidas a reducir la masa salarial del sector público en un cinco por ciento en términos anuales. Dichas disposiciones gozan de carácter básico de conformidad con los artículos 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE. Ello conlleva la necesidad de que se dicte una norma con rango de ley en la que se establezca una reducción salarial ordenada en torno a criterios de progresividad para el conjunto del personal al servicio del sector público valenciano.

Respecto a la determinación del presupuesto habilitante de este Decreto-ley, el supuesto de «extraordinaria y urgente necesidad» que habilita el dictado de esta norma con rango de Ley, en nuestra opinión concurre con claridad, en tanto en cuanto se trata de una situación de carácter extraordinario, en el sentido de inusual, y urgente, ya que se requiere que el inicio de la efectividad de estas medidas se produzca el 1 de junio del presente año (D.A 1.^a y D.A 3.^a del Real Decreto-Ley 8/2010), por lo cual se cumpliría el requisito determinado por la jurisprudencia constitucional de que el Decreto-ley «hay que entenderlo con mayor amplitud, como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»⁶⁸.

Con relación a las materias que regula, en su artículo único procede a la modificación de la Ley 13/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2010, estableciéndose una reducción del salario del personal al servicio del sector público valenciano, conforme al principio de progresividad (art. 31.1 CE). Esta regulación, a nuestro juicio, como consecuencia de su afectación a derechos adquiridos por los trabajadores al servicio del sector público y, por consiguiente, afectar a derechos incardinados dentro del Título I CE, nos hace dudar de la regularidad de utilización de esta norma con rango de ley desde el punto de vista material, en tanto que el Estatuto de Autonomía de Valencia efectúa una remisión a los términos establecidos por el artículo 86 CE, que proscribire, como hemos examinado ya, entre otras materias, la afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, y podría verse afectado el artículo 35.1 CE (derecho a una remuneración suficiente).

En el plano competencial se traen a colación en la Exposición de Motivos los artículos 44, 49 y 50 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana que determinan el régimen competencial de la Generalitat y, ello es conforme con el régimen competencial constitucional previsto en los artículos 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE. Por ello, en este plano no cabe realizar ninguna tacha al Decreto-ley.

Entendemos que, pese a la posible concurrencia del presupuesto habilitante, este Decreto-ley afecta a materias sustraídas a la regulación mediante

⁶⁸ STC 6/1983, de 4 febrero, F.5.

esta norma con rango de ley y, por consiguiente, no es ajustada a Derecho la regulación de la materia mediante esta norma.

El Decreto-ley 1/2010, de 3 de junio por el que se establecen medidas urgentes de adaptación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, del Gobierno de la Nación, establece una adaptación similar al Decreto-ley que acabamos de examinar.

- Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, del Gobierno de Andalucía por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

Este Decreto-ley se dicta en el marco de las circunstancias económicas que, como recuerda la Exposición de Motivos, hacen conveniente un proceso de reordenación del sector público con la finalidad de acomodarlo al nuevo escenario de las finanzas públicas. En ese proceso se adoptaron una serie de medidas por la Junta de Andalucía.

Esta norma con rango de ley conlleva una respuesta al Acuerdo Marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el período 2010-2013, adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 22 de marzo de 2010, a raíz de la actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013.

La Exposición de Motivos de este Decreto-ley determina que las circunstancias de Extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía concurren en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan en este Decreto-ley. A nuestro juicio, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que exige la existencia de una «situación de extraordinaria y urgente necesidad explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan»⁶⁹, sí que concurre una situación de carácter extraordinario, si bien, se duda desde nuestro punto de vista de la existencia del carácter urgente, en tanto, se podría haber utilizado el procedimiento de urgencia o de lectura única.

Respecto de las materias a las que afecta, el presente Decreto-ley se encuentra estructurado en cuatro apartados, referidos, respectivamente a:

- 1) la modificación de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía en determinados preceptos relativos a la ordenación de las entidades instrumentales y, de forma muy especial a las agencias públicas empresariales.
- 2) el incremento de la gobernanza del ejecutivo andaluz sobre determinadas decisiones estratégicas de las entidades instrumentales.
- 3) contempla determinados supuestos de creación, modificación o extinción de una serie de agencias, a partir de preexistentes entidades instrumentales, públicas o privadas.

⁶⁹ STC 29/1982, de 31 de mayo, F.3.

- 4) y finalmente, se incluye un conjunto de medidas para la dinamización del patrimonio agrario de Andalucía, relativas a los bienes del Instituto Andaluz de Reforma Agraria.

Se trata de una regulación de materias que aunque es conforme con el régimen competencial determinado en la CE (arts. 148 y 149), en nuestra opinión, contraviene lo dispuesto en el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en tanto en cuanto afecta a las «Instituciones de la Junta de Andalucía».

Por tanto, dudamos de que concurra el presupuesto habilitante y entendemos que la materia regulada no es conforme a las previsiones estatutariamente establecidas y, en definitiva, no estimamos ajustada a Derecho la aprobación de este Decreto-ley.

En el contexto de la crisis económica se han dictado gran número de Decretos-leyes que afectan a las Cajas de ahorros. Así:

- Decreto-ley 2/2010, de 2 de septiembre, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto-legislativo 1/2005, de 21 de julio.

La Exposición de Motivos de este Decreto-ley parte de la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, sobre Órganos de Gobierno y otros aspectos del Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorros, señalando que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas exige un urgente complemento autonómico de las nuevas disposiciones de carácter básico, sin el cual la reforma estatal no podría conseguir sus objetivos. Además, determina que «corresponde a esta Comunidad Autónoma el objetivo institucional de contribuir al fortalecimiento del sistema financiero de Castilla y León mediante el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 80 del Estatuto de Autonomía».

Pese a la existencia de un plazo máximo de seis meses para que las Comunidades Autónomas adapten su legislación al nuevo marco básico estatal, en los términos de la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto-ley 11/2010, determina la Exposición de Motivos que «la misma extraordinaria y urgente necesidad que motivó la utilización por el Gobierno de la Nación de la fórmula del Real Decreto-ley hace aconsejable que no se deba agotar ese plazo de seis meses para la adaptación de la normativa reguladora de las Cajas de Castilla y León a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 11/2010».

Este Decreto-ley es dictado con la finalidad de atender a los «dos objetivos que han motivado la legislación del Estado: mejorar la situación de las Cajas de Ahorros ante los mercados de capitales e incrementar la profesionalidad y la ausencia de conflictos de interés en sus órganos de gobierno». Si bien, el Decreto-ley que analizamos también adopta otras medidas como: la introducción de una estricta regulación de las operaciones vinculadas para eliminar conflictos de interés, busca mantener la trascendencia de las funciones de la Comisión de control, etc.

A nuestro juicio queda sin justificar claramente la existencia de razones de «urgencia» que fundamenten la adopción del este Decreto-ley, en los términos jurisprudencialmente definidos⁷⁰ y que obliguen a la sustracción de la materia a la aprobación por el Parlamento. Además, existiendo un plazo de seis meses de acuerdo con la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto-ley 11/2010, creemos no justificada la perentoriedad que habilita la aprobación de esta norma con rango de ley.

Tampoco estimamos que se trate de una situación de carácter extraordinario, en el sentido de inusual e imprevisible⁷¹, ya que se sitúa en el marco de la crisis económica y tras la aprobación de un Real Decreto-ley en el que se adoptaban medidas para paliar la crisis económica.

Por lo que respecta al ámbito material, la Exposición de Motivos determina que «la presente norma se dicta en ejercicio de una competencia exclusiva estatutariamente atribuida y para el cumplimiento de objetivos de política económica que el Estatuto de Autonomía impone a la Comunidad Autónoma».

El artículo 70.1. 19 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León determina que la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia exclusiva en materia de «Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado». Por tanto, se trata de una materia en la que es competente la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Se ha de tener en cuenta el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que determina el ámbito material que no puede ser objeto de regulación mediante el Decreto-ley: «...no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una Ley de Cortes». Por tanto, se estima que el ámbito material vedado no ha sido conculcado mediante la aprobación de esta norma con rango de ley.

Con contenido similar a este Decreto-ley cabe citar el Decreto-ley 2/2009, de 20 de octubre, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, o el Decreto-ley 5/2010 de 3 de agosto, de modificación del Texto Refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 1/2008, de 11 de marzo, también podemos citar el Decreto-ley 4/2010, de 30 de diciembre del Consell, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, del Consell.

⁷⁰ STC 6/1983, de 4 de febrero, F5.

⁷¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I. decimotercera edición, 2006, Thomson Civitas, Madrid, p. 145.

3.3.5.4. Transposición de Directivas de la Unión Europea

- Decreto-ley 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón, de modificación de diversas Leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Se trata de un Decreto-ley cuyo objeto es, de acuerdo con las determinaciones de su Exposición de Motivos, adaptar la normativa de rango legal de la Comunidad Autónoma de Aragón a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio así como transponer la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Prosigue determinando que las modificaciones legislativas que se abordan exigen acudir a la figura del Decreto-ley prevista en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y determina la necesidad en base a dos argumentos, en primer lugar, para hacer efectivas las medidas de la Ley 17/2009 y en segundo lugar, la conformidad del ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio.

La urgencia se justifica por la Exposición de Motivos en dos argumentaciones: primero, la inseguridad jurídica que se produciría para los prestadores de servicios que quieran establecerse o ejercer su actividad en Aragón. Salvar esta situación requiere de la adopción de medidas que ya vienen demoradas debido al retraso de la adaptación normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. En segundo lugar, la naturaleza de las medidas a adoptar por el presente Decreto-ley.

En nuestra opinión, de ningún modo se justifica en base a estos motivos la aprobación de un Decreto-ley, ya que del mismo modo y con brevedad en el tiempo, podía haberse aprobado una ley mediante alguno de los procedimientos legislativos especiales como el de urgencia o el de lectura única.

Respecto de las materias objeto de regulación por este Decreto-ley, sin perjuicio de la competencia exclusiva del estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3.^a CE), el artículo 97.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, como recuerda la Exposición de Motivos, determina que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Además es menester en esta sede hacer referencia a la doctrina jurisprudencial del TC, que ha determinado que «este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en

complemento del Derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación»⁷².

Por tanto, si se estima que las materias que regula son de competencia autonómica es procedente la regulación por la Comunidad autónoma, desde el punto de vista material, si bien se trata de un supuesto en el que, a nuestro juicio, en ningún caso procede la regulación mediante Decreto-ley. Entendemos que esta materia debía de haber sido objeto de regulación mediante una norma con rango de ley aprobada conforme a alguno de los procedimientos previstos en el Reglamento de las Cortes de Aragón.

En materia de transposición de Directivas cabe señalar, además el Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

3.3.5.5. Supuesto especial

- Decreto-ley 2/2009, de 8 de mayo, de medidas urgentes para la construcción de un nuevo hospital en la isla de Eivissa.

El Preámbulo del mismo se limita a determinar que «la tramitación administrativa para la construcción del nuevo hospital implica seguir un proceso largo, en el que están implicadas diversas Administraciones Públicas, que es necesario y urgente abreviar en aquello que sea posible para conseguir el objetivo en un plazo mínimo de tiempo, teniendo en cuenta que el Pleno del Ayuntamiento de Eivissa, por unanimidad de todos los Grupos políticos, aprobó en fecha de 26 de marzo de 2009 una moción en la que se acordaba instar al Gobierno de las Illes Balears y al Consejo Insular de Eivissa a tomar todas las medidas que estén a su alcance con la finalidad de que el nuevo hospital de Eivissa sea una realidad lo más pronto posible».

A continuación, en su punto II del Preámbulo, determina dos argumentos que para el Ejecutivo son determinantes en orden a la explicación de la urgencia: en primer lugar, «la necesidad de tener construido el hospital a corto plazo y de conseguir su puesta en marcha a pleno rendimiento» y, en segundo lugar, «la situación de brusca desaceleración económica» y especialmente en sectores como la construcción.

Se trata de argumentos de gran generalidad, a los que luego se remite, dando por justificada una urgencia que en ningún modo concurre, a nuestro juicio, en tanto que la citada necesidad cabría haber sido resuelta

⁷² STC 95/2001, de 5 de abril.

mediante la aprobación de una Ley por el procedimiento de urgencia o de lectura única previstos en el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears y de acuerdo con la línea jurisprudencial del TC⁷³.

Además, en nuestra opinión, el carácter extraordinario, caracterizado por la inusualidad o imprevisibilidad del supuesto no lo estimamos concurrente en el presente caso en tanto en cuanto se trata de una situación ya previsible como consecuencia del aumento paulatino de la población a lo largo de los años, tal y como queda expuesto en el Preámbulo.

Así, el Preámbulo determina que «la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la adopción del presente Decreto-ley deriva de dotar a la isla de Eivissa de un nuevo equipamiento sanitario para la adecuada atención sanitaria asistencial de la población, además de la aconsejable tramitación rápida de las inversiones de interés autonómico tal como exige el Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears».

En este sentido estimamos que no concurre la justificación necesaria por parte del Ejecutivo para el dictado de esta norma con rango de ley, en el sentido jurisprudencialmente definido⁷⁴ y, por tanto, no se da el presupuesto habilitante necesario para su aprobación.

Finaliza el Preámbulo disponiendo que el Decreto-ley tiene habilitación expresa en el artículo 49 del Estatuto de Autonomía y se dicta al amparo de las competencias que ejerce la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, según los artículos 49 (referido a los Decretos-leyes), 30.3 (materias de ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda), 30.4 (obras públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma que no sean de interés general del Estado), 30.48 (organización, funcionamiento y control de los centros sanitarios públicos y de los servicios de salud. Planificación de los recursos sanitarios...) y 31.4 (salud y sanidad. Formación sanitaria especializada. Sanidad vegetal y animal). Se trata, en este último punto, de la cuestión relativa a los títulos competenciales respecto de las materias a las que afecta este Decreto-ley, que en nuestra opinión no conculcarían las prescripciones constitucionales ni estatutarias.

Respecto a la posible afectación a las materias vedadas a la regulación mediante esta norma con rango de ley, a saber: materias objeto de Leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, a la reforma del Estatuto, al régimen electoral ni al ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 49.1 EAIB), cabría dudar de si la construcción de un hospital afecta a la salud y sanidad, que son materias en las que la

⁷³ STC 6/1983, de 4 de febrero, F5, de conformidad con la cual «la necesidad justificadora de los Decretos-leyes... hay que entenderla como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes».

⁷⁴ SSTC 68/2007, de 28 de marzo, F.12.

competencia de la Comunidad Autónoma queda circunscrita al desarrollo legislativo y a la ejecución de la Legislación básica del Estado, en el marco del artículo 31.4 del EAIB anteriormente citado, ya que en caso de que afectara a las citadas materias y en los términos del artículo 49.1 EAIB estaría proscrita su regulación mediante el Decreto-ley, y por ello se ha de entender también, desde el punto de vista material, una regulación no conforme con las prescripciones estatutarias.

Sin embargo, en lo que no dudar es en la ausencia del presupuesto habilitante y, por tanto, en la improcedencia de la aprobación de esta norma con rango de ley.

IV. CONCLUSIONES RESPECTO DE LOS DECRETOS-LEYES ANALIZADOS

En el presente trabajo hemos pretendido examinar algunos Decretos-leyes clasificándolos atendiendo a la materia sobre la que versan. El esquema seguido ha sido observar en primer lugar la concurrencia del presupuesto habilitante de esta norma con rango de ley. A continuación, cuál es el objeto material que regula el Decreto-ley, atendiendo a las materias vedadas a su regulación por los respectivos Estatutos de Autonomía y, conforme a las prescripciones constitucionales. Además, hemos apreciado si se trata de una materia respecto de la que se ostenta competencia por parte de la Comunidad Autónoma en cuestión.

Del examen llevado a cabo cabe sostener las siguientes conclusiones:

1.º) La ausencia de presupuesto habilitante en la práctica totalidad de los supuestos analizados⁷⁵. Esa ausencia se debe bien a que no concurre un carácter de «extraordinaria» necesidad, en el sentido visto de inusual o imprevisible, o bien a que se trata de una necesidad no «urgente» en tanto que cabría su tramitación mediante alguno de los procedimientos legislativos especiales que suponen una abreviación de los plazos con relación al procedimiento legislativo ordinario.

2.º) En otros supuestos hemos presenciado la regulación de materias vedadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía y por la Constitución a la regulación mediante esta norma con rango de ley, infringiendo, a nuestro modo de ver, las prescripciones de las citadas normas⁷⁶.

⁷⁵ Decreto-ley 2/2007 del Gobierno de Aragón; Decreto-Ley 1/2008 del Consell de Valencia; Decreto 1/2007 de las Illes Balears; Decreto-ley 1/2007 del Gobierno de Aragón; Decreto-ley 1/2010 de la Junta de Andalucía; Decreto-ley 5/2010 de la Junta de Andalucía; Decreto-ley 1/2010 del Gobierno de Aragón; Decreto-ley 2/2009 de las Illes Balears y Decreto-ley 2/2010 de la Junta de Castilla y León.

⁷⁶ Decreto-ley 2/2007 del Gobierno de Aragón, Decreto-Ley 1/2008 del Consell valenciano, Decreto-ley 4/2009 de las Illes Balears, Decreto-ley 1/2007 de las Illes Balears, Decreto-ley 1/2010 de la Junta de Andalucía; Decreto-ley 3/2010 del Consell valenciano.

V. REFLEXIONES FINALES

Conforme al análisis realizado en el presente trabajo creemos que se ha realizado una clara extralimitación por los Ejecutivos autonómicos de esta facultad de dictar Decretos-leyes. En lugar de haberse dictado estos Decretos-leyes se podría haber seguido alguno de los procedimientos especiales regulados en los respectivos Reglamentos de sus Parlamentos, como el procedimiento de urgencia o el procedimiento de lectura única.

Además, hemos apreciado una justificación cuando menos laxa por parte de los Ejecutivos autonómicos de la concurrencia del presupuesto habilitante, que es un requisito fundamental para la aprobación conforme a la jurisprudencia constitucional⁷⁷, sin duda, con la finalidad de poder habilitar la aprobación de estas normas con rango de ley, pero obviando que la jurisprudencia constitucional ha llevado a cabo una delimitación del concepto jurídico indeterminado contenido en la expresión «extraordinaria y urgente necesidad» referida al ámbito estatal, pero trasladable plenamente al ámbito autonómico. Mediante la utilización de este mecanismo creemos que se trata de regular determinadas materias dotándolas de rango de ley, sustrayéndolas del esencial control parlamentario, de la publicidad de que gozan los procedimientos legislativos en sede parlamentaria y, por ende, del conocimiento por parte de la representación popular.

Por todas estas razones estimamos que se ha llevado a cabo una utilización torticera de esta norma con rango de ley, consideramos que se ha extralimitado de modo considerable su utilización, como hemos podido examinar, y que si como ha señalado la jurisprudencia constitucional se han de tener en cuenta «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados»⁷⁸ en modo alguno ello determina, a nuestro juicio, la posibilidad de que bajo tal argumento se puedan contravenir las prescripciones constitucional y estatutariamente establecidas mediante la anteposición del contexto en que se dictaron estas normas con rango de ley al propio espíritu y letra de los Estatutos de Autonomía, que vienen a establecer una regulación similar a la constitucional, que mira con cierto recelo a esta figura normativa ya que conlleva una matización del principio de división de poderes, elemento básico de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

Y es aquí donde cobra vigencia lo que Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva⁷⁹ entendían, con relación al Estado de Derecho que «como en todos los productos de la imaginación político-constitucional, se dará enseguida una tensión evidente entre tan espléndida idea y la realidad subyacente».

⁷⁷ SSTC 68/2007, de 28 de marzo, F12 y 137/2011, F8.

⁷⁸ SSTC 6/1983, de 4 de febrero, F5; 182/1997, de 28 de octubre, F3; 11/2002 de 17 de enero, F4 y 137/2003 de 3 de julio, F3.

⁷⁹ LUCAS VERDÚ, PABLO y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO, *Manual de Derecho político*. Volumen I. tercera edición corregida, Tecnos, Madrid, 2005, p. 259.

En este contexto es menester destacar con D. Pablo Lucas Verdú⁸⁰, y siempre en nuestro recuerdo, con quien comenzamos el presente trabajo, cuando afirmaba que «*el Estado de Derecho no supone la imposibilidad de la arbitrariedad, pues esta puede darse potencial o actualmente, pero merced a la autolimitación jurídica, los individuos y sus grupos, y aun determinados órganos del Estado (Tribunales constitucionales, por ejemplo, u otros entes) pueden subsanar mediante procedimientos jurídicos preestablecidos, las consecuencias de la arbitrariedad, anulando por defecto o vicio jurídicos contrarios a la legalidad, los actos jurídicos lesivos de ésta y, en definitiva, de los derechos y libertades afectados y de la regularidad jurídica. En este sentido, el Estado de Derecho es postulado de cultura cívica ya que organiza una comunidad jurídica ciudadana en la que todos se sienten protegidos y libres*».

Por todo ello, consideramos necesaria la intervención del TC a los efectos de ajustar la utilización del Decreto-ley en el ámbito autonómico a las prescripciones de la CE y de los Estatutos de Autonomía, ya que con la regulación mediante el Decreto-ley de estas materias y su sustracción a la aprobación mediante una norma emanada del Parlamento se conculca la formulación del artículo 1.1 CE, no sólo en lo referente al Estado de Derecho, sino al Estado definido también como Democrático.

De este modo, entendemos que con la no intervención parlamentaria más que en el acto de la convalidación del Decreto-ley se menoscaba la propia institución parlamentaria y ello redundaría en algo más importante, que es la limitación del Estado como democrático, principio que inspira nuestro Estado y que ilumina todo el texto constitucional (artículos 9.2, 23.1, 125, 129 CE, entre otros).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO, *Poderes de las Comisiones de Investigación para recabar información y documentación: el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril*. En Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, IGNACIO, «Artículo 86 Decretos-leyes», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, 1978.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas» en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, I.E.F., Madrid, 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo I*. decimotercera edición, 2006, Thomson Civitas, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, primera edición, 1999.

⁸⁰ LUCAS VERDÚ, PABLO, *Curso de Derecho político*, Volumen II. Editorial Tecnos, Madrid, 1974, pp. 228-229.

- GARCÍA PELAYO, MANUEL, «Sobre las autorizaciones legislativas» en *Obras Completas*, volumen III, segunda edición. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2009.
- LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, *Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-leyes y Decretos-legislativos en el ámbito autonómico* en *Revista Vasca de Administración Pública*, enero-abril de 1982.
- LUCASVERDÚ, PABLO, *Curso de Derecho político*, Volumen II. Editorial Tecnos, Madrid, 1974.
- LUCASVERDÚ, PABLO Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO, *Manual de Derecho político*. Volumen I. tercera edición corregida, Tecnos, Madrid, 2005.
- MEDINA GUERRERO, MANUEL, *El estreno del Decreto-ley como fuente del Derecho autonómica*. *Revista Andaluza de Administración Pública*, julio-diciembre 2008, pp. 451 y ss.
- PULIDO QUECEDO, MANUEL, *Constitución española con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 5.^a edición, 16 de junio de 2009, Aranzadi Thomson Reuters.
- SALAS HERNÁNDEZ, JAVIER, *Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978*. Civitas. Madrid, 1979.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho Administrativo General I*. Segunda edición, Iustel. Madrid, 2009.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, Madrid.
- SANTOLAYA MACHETTI, PABLO, *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*. Tecnos, Madrid, 1988.
- SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad Textos, 2009, Madrid.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO, *Principios de Derecho constitucional español*. Tomo I. 6.^a edición. Servicio de publicaciones facultad derecho Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2010.
- TUR AUSINA, ROSARIO, *A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades*. Universidad Miguel Hernández.
- VICIANO PASTOR, ROBERTO, «El debate doctrinal en España sobre la viabilidad de los Decretos-leyes autonómicos» en *Las fuentes efectivas del derecho español tras la Constitución de 1978*. Centro de Alzira-Valencia de la UNED.
- VIGUER PONT, JORDI, *Consideraciones sobre el Decreto-ley del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 1/2007*, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística.