

# REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

## EL DECRETO-LEY: RÉGIMEN CONSTITUCIONAL, CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL Y REGULACIÓN ESTATUTARIA EN ANDALUCÍA

**ESTEFANÍA RUIZ TORRES**

Graduada en Derecho  
Universidad de Cádiz  
estefaniaruiztorres25@gmail.com

**REFEG 3/2016**

**ISSN: 1698-1006**

ESTEFANÍA RUIZ TORRES

Graduada en Derecho

Universidad de Cádiz

estefaniaruiztorres25@gmail.com

# EL DECRETO-LEY AUTONÓMICO EN ANDALUCÍA: CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL Y ESTATUTARIA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL DECRETO-LEY COMO INSTRUMENTO EXTRAORDINARIO DE GOBIERNO: ANTECEDENTES. III. LOS DECRETOS-LEYES. CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL. IV. PROCEDIMIENTO DE CONTROL DEL REAL DECRETO-LEY: CONVALIDACIÓN, DEROGACIÓN Y CONVERSIÓN EN LEY. V. EL DECRETO-LEY AUTONÓMICO. VI. CASUÍSTICA DEL DECRETO-LEY EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo general el análisis tanto teórico como práctico de los Decretos leyes en el derecho autonómico de Andalucía, partiendo a tal fin de una explicación del régimen jurídico esta potestad normativa, que abarcará su regulación constitucional y su configuración jurisprudencial por el tribunal constitucional, para pasar a continuación a su estudio en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. En el contexto actual de crisis económica y con la justificación de la urgencia normativa, el Consejo de Gobierno de Andalucía ha utilizado las previsiones del art. 110 del Estatuto de Autonomía para aprobar cuarenta y ocho decretos-ley en materias tan diversas como la economía, la organización local, las infraestructuras o los transportes, integrando una categoría que será tratada en este artículo por los problemas jurídicos que suscita en su variada casuística y por las relaciones de control que exige entre el Parlamento de Anda-

lucía y el Gobierno autonómico. En particular, dado que se ha podido realizar un uso excesivo de esta disposición provisional de Gobierno y que, constitucional y estatutariamente, esta potestad solo está justificada para casos de “extraordinaria y urgente necesidad”, nos preguntamos si es razonable la recurrente utilización a nivel autonómico andaluz del Decreto-ley.

**PALABRAS CLAVES:** DECRETO-LEY, ESTATUTO DE AUTONOMÍA, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, CONSEJO DE GOBIERNO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

**ABSTRACT:** This article has a general objective the theoretical and practical analysis of the decree-law in the regional law of Andalusia, starting this closure of a explanation of the legal regime of this regulatory power, that include its constitutional regula-

tion and its jurisprudential configuration for the constitutional court, to happen next his analysis in the autonomy statute of Andalusia. In the current context of economic crisis and the justification for the emergency regulations, the governing council of Andalusia has used the provisions of article 110 of the autonomy statute, to approve forty-eight decree-laws in such diverse areas as the economy, local organization, infrastructure and transports, integrating a category that it will be treated in this paper for legal problems, that it raises in its varied casuistry and control relationships, that required between the parliament of Andalusia and the regional government.

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo, titulado “El Decreto-ley: Régimen constitucional, configuración jurisprudencial y regulación estatutaria en Andalucía” tiene como objeto el análisis jurídico-constitucional del Decreto-ley como disposición normativa con rango de ley y su recurrente empleo, tanto a nivel nacional como autonómico, con especial referencia a su utilización en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Desde que se implantara la democracia constitucional en 1978 (art. 86 CE), han sido aprobados en España en torno a 600 Reales Decretos-ley en todos los ámbitos sectoriales, alcanzando en Andalucía la cifra de 48 Decretos-leyes autonómicos desde que se regulara esta potestad normativa en el Estatuto de Autonomía de 2007 (art. 110 EEA)<sup>1</sup>. Considerado uno de los mecanismos más utilizados para promulgar normas con rango de ley, aunque formalmente no sean leyes, con ocasión de la crisis económica iniciada en 2007, los Decretos-leyes, tanto estatales como autonómicos, han alcanzado un

<sup>1</sup> Desde el año 1977 con la denominada Legislatura Constituyente (1977-1979) hasta la actualidad.

In particular, since it has been realized an excessive use of this provisional arrangement of government and that, constitutional and statutorily, this power is only justified for cases of “extraordinary and urgent need”, we wonder if it is reasonable the recurrent use to Andalusia regional level of decree-law.

**KEY WORDS:** DECREE-LAW, AUTONOMY STATUE, CONGRESS OF DEPUTIES, GOVERNING COUNCIL, AUTONOMOUS COMUNITIES.

protagonismo lo que habilita en mayor medida el recurso a estas normas con fuerza de ley, pero de origen gubernamental que permite asimismo la colaboración del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo en el ejercicio de la potestad legislativa. Al mismo tiempo, la doctrina constitucionalista ha advertido frente al posible uso desmedido de esta vía para legislar, poniendo de relieve la necesidad de extremar la fiscalización jurisdiccional y parlamentaria en torno a la cláusula que los habilita constitucionalmente: la “extraordinaria y urgente necesidad”<sup>2</sup> establecida en el art. 86 CE.

Planteado inicialmente el objeto del presente artículo, su objetivo general se dirige a realizar un análisis y balance sobre la utilización del Real Decreto-ley como instrumento normativo provisional de gobierno<sup>3</sup>, así como sobre la justificación de su utilización tan frecuente durante la en Andalucía. El objetivo de este artículo viene justificado por la necesidad

<sup>2</sup> Véase STC 29/1982, de 31 de Mayo, *B.O.E* núm. 153, de 28 de Junio.

<sup>3</sup> Véase STC 6/1983, de 4 de Febrero, *B.O.E* núm. 58, de 9 de Marzo.

imperante de analizar los problemas que plantean los Decretos-leyes en nuestro ordenamiento autonómico andaluz en el contexto de los déficits en materia de control que se han denunciado doctrinalmente en el ámbito estatal en aplicación del artículo 86 CE.

A los fines de este artículo, acudimos a la denominada metodología jurídica con contenidos descriptivos, analíticos y prescriptivos a través de las técnicas de interpretación sistemática, histórica y auténtica, lo que nos permitirá contrastar la siguiente hipótesis general sobre la posible aplicación inadecuada del Decreto-ley en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la necesidad de plantear límites correctores que devuelvan al Parlamento de Andalucía la potestad habitual de aprobación de normas con rango de ley en materias políticamente tan importantes como las de orden económico, social, laboral, administrativo o tributario.

Por último, en cuanto a la estructura, este artículo se divide en seis capítulos más las conclusiones y la bibliografía. Tras esta introducción, en los capítulos II y III se analizan los fundamentos constitucionales de los Decretos-leyes y su configuración jurisprudencial, donde se establece el supuesto de hecho habilitante y sus límites. A continuación, los capítulos IV y V se centrarán en la figura del Decreto-ley como potestad normativa autonómica y tratará el procedimiento que siguen y su control, así como, el capítulo VI examinará la casuística existente en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se finalizará con una serie de reflexiones conclusivas tras la valoración de estas frecuentes disposiciones legislativas provisionales, incluida una reflexión jurídica.

## II. EL DECRETO-LEY COMO INSTRUMENTO EXTRAORDINARIO DE GOBIERNO: ANTECEDENTES.

El Decreto-ley tiene algunos precedentes fragmentarios en el constitucionalismo español del siglo XIX, en regímenes de interinidad, siendo la forma habitual de legislar en la dictadura de Primo de Rivera durante el período 1923-1929. Su primera constitucionalización se introdujo en el artículo 80 de la Constitución de 1931, como disposición de carácter provisional para cuando no se hallare reunido el Congreso, exigiendo acuerdo unánime del Gobierno y aprobación de dos tercios de la Diputación Permanente "en los casos excepcionales que requieran urgente decisión o cuando lo demande la defensa de la República", y estando limitada su vigencia al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia.

En la etapa no democrática del régimen de Franco, el artículo 13 de la Ley constitutiva de las Cortes de 1942 partía del reconocimiento a la Jefatura del Estado de la "suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, en los términos de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939", y al mismo tiempo preveía la posibilidad de regulación por el Gobierno mediante decreto-ley, en caso de guerra o por razones de urgencia, de las materias de competencia de las Cortes, dando cuenta de su promulgación a estas "para su estudio y elevación a Ley, con las modificaciones que en su caso se estimen necesarias". Este último inciso se suprimió por la Ley de reforma de 9 de marzo de 1946, con lo que bastaba con la comunicación a las Cortes de la promulgación.

Entre esta fase histórica y la vigente regulación constitucional, la doctrina destaca la relevancia comparada del artículo 38 de la Constitución francesa de 1958, cuyo tenor establece que el Gobierno tiene que ser previamente autorizado por el Parlamento para tomar medidas en materias reservadas a la ley, mediante una ley de habilitación que a su vez fijará el plazo para la ley de ratificación. Se trata de una previsión garantista que no fue acogida en nuestro régimen constitucional vigente, cuyo Capítulo II del Título III de la Constitución de 1978, dedicado a la elaboración de las leyes, establece en el artículo 86<sup>4</sup>:

*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.*

<sup>4</sup> DE VEGA GARCÍA, P., “La cláusula de extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley en la Jurisprudencia constitucional española”. *Revista de Estudios Políticos*, N° 68, 1990, pp. 251-282.

Se trata de uno de los dos casos - el otro es el supuesto de los Decretos-legislativos (art. 82 CE) - en que el Gobierno tiene reconocida la potestad de aprobar normas con rango de ley, restringida a dictar Decretos-ley en casos de “extraordinaria y urgente necesidad”. Según afirma Álvarez Conde, los Decretos-leyes son “disposiciones legislativas provisionales que solamente pueden producirse en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Es decir, no son simples hechos consentidos por la CE ni poderes jurídicos delegados”<sup>5</sup>. Del tenor constitucional se pueden extraer, además del reconocimiento de la potestad normativa del poder ejecutivo, las siguientes notas características: a) Su carácter provisional; b) su supuesto habilitante, es decir, la extraordinaria y urgente necesidad, que analizamos en el siguiente apartado; y c) las limitaciones materiales<sup>6</sup>, es decir, las materias que no puede regular y que quedan excluidas: “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”. Respecto a esta nota, se hace necesario señalar que el Decreto-ley se configura como la excepción, es decir, se considera excepcional que sea el Gobierno de la Nación el que apruebe la norma y no el poder legislativo (principio de separación

<sup>5</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid. 1996, p. 231. En cuanto a la jurisprudencia constitucional, véase la STC 3/1983, de 25 de enero. *BOE* núm. 41, de 17 de febrero de 1983 y la STC 60/1986, de 20 de mayo, *BOE* núm. 141, de 13 de junio de 1986.

<sup>6</sup> Existen otro tipo de limitaciones como serían la ratificación de tratados, la delegación legislativa o los presupuestos generales entre otros que no pueden ser aprobados por un Real Decreto-Ley.

de poderes)<sup>7</sup>, y por tal motivo, las materias más relevantes quedan excluidas de esta potestad normativa excepcional y provisional. A tal efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado desde su temprana STC 29/1982, de 31 de mayo<sup>8</sup>:

*una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley, que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, entendiendo por tales aquellas en que pueda existir un peligro inminente para el orden constitucional. Nuestra Constitución ha contemplado del decreto-ley como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la sociedad actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas*<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Junto los derechos fundamentales es el principio que representa el Estado de Derecho y viene a fundamentar la distribución de funciones por parte del Estado. ÁLVAREZ CONDE, E. *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid. 1996. Edición 2008 volumen I, pp. 230-231.

<sup>8</sup>STC 29/1982, de 31 de mayo, BOE núm. 153, de 28 de Junio de 1982. F.J. 2º. “La competencia para considerar la situación de extraordinaria y urgente necesidad recae única y exclusivamente sobre el Gobierno.

<sup>9</sup> Según lo establecido en el art. 86.1 CE y posteriormente el Congreso de los Diputados “deberá..., sin perjuicio del posterior control por parte del Tribunal Constitucional”. Art. 86 CE, *cit.*STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. BOE, núm. 172, de 16 de julio de 2010.

### III. DECRETOS-LEY: CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL

#### 1. El supuesto de hecho habilitante

El artículo 86.1 CE establece como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar un Decreto-ley la existencia previa de un “caso de extraordinaria y urgente necesidad”, para lo cual es indispensable que la situación que aconteciera fuera de tal gravedad que en la solución de la misma no tuvieran cabida los medios ordinarios. A pesar de ello, el Tribunal Constitucional califica la “extraordinaria y urgente necesidad” (art.86.1 CE) aquella situación que requiere de una pronta actuación, o bien como la conveniencia de una intervención normativa de urgencia, aunque no sea grave, que no admite la dilación que necesariamente comporta la intervención del legislativo. En consecuencia, la legislación de urgencia se concibe, de acuerdo con la tendencia existente en el Derecho comparado, más como un instrumento de participación del ejecutivo en la función legislativa en caso de urgencia, que como un remedio para supuestos de excepción. Para estos supuestos, la Constitución de 1978 contempla posibilidades de reacción por parte de los poderes públicos mucho más energéticas, como lo son los estados especiales previstos en el art. 116 CE. A tal efecto, el Tribunal Constitucional reitera que no debe mezclarse lo establecido en el artículo 116 CE, dedicado a la regulación de las situaciones de peligro para el sistema constitucional o para el orden público, con el supuesto de hecho habilitante del Real Decreto-ley<sup>10</sup>. El Tribunal Constitucional alude a una distinción

<sup>10</sup> LÓPEZ GUERRA, L. et al, *DERECHO CONSTITUCIONAL*. 2 volúmenes. Valencia. Tirant lo Blanch. 2013. 7ª Edición, p. 97.

entre situaciones de necesidad absoluta y de necesidad relativa, entendiéndose por “necesidad absoluta” la situación de crisis del sistema político, mencionada anteriormente en el citado artículo 116 CE<sup>11</sup>. Entre las situaciones de “necesidad relativa” ha comprendido aquellas en las que se requiere “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” o “que se originan en el ordinario desenvolvimiento del quehacer gubernamental”<sup>12</sup>. Y es precisamente para combatir estas situaciones para lo que está previsto el Decreto-ley, según el Tribunal.

En todo caso, la calificación de “extraordinaria” implica tanto una necesidad como urgencia de la situación que acontece, para con ello atenuar o mitigar sus posibles consecuencias<sup>13</sup>. La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” se constituye como verdadero título habilitante de la potestad legislativa del Gobierno (art. 86.1 CE). En este sentido, como expone Cruz Villalón, una de las aportaciones más importantes de la jurisprudencia constitucional sobre la “extraordinaria y urgente necesidad” del Decreto-ley ha sido la afirmación de la doble funcionalidad que esta cláusula asume<sup>14</sup>. Por una parte, la necesidad caracterizada por las notas de la urgencia y lo extraordinario constituye lo que el Tribunal ha denominado “presupuesto habilitante” de

la potestad legislativa del Gobierno. Por otra, la situación definida por los órganos políticos como “extraordinaria y urgente necesidad” opera como condición del contenido del Decreto-ley, con el que ha de mantener una “conexión de sentido” o “relación de adecuación” (STC 29/1982, de 31 de mayo; F. J. 3º, párrafo 4)<sup>15</sup>.

En cuanto a la urgencia, se trata de una categoría que hace referencia a la no eficacia de los procedimientos legislativos ordinarios en caso de tener que enfrentarse a cualquier tipo de situación que requiera el amparo de un Decreto-ley. En este sentido, el Tribunal Constitucional asocia la urgencia como la inviabilidad de la actuación normativa de las Cortes Generales, impericia de la práctica legislativa.

## 2. Límites al Decreto-ley

Como ha advertido la doctrina jurisprudencial, la interpretación constitucional de las disposiciones que regulan los poderes normativos primarios es, de un lado, un punto de referencia fundamental para conocer la forma de gobierno de un Estado y, de otro, el modo jurídicamente más correcto de señalar los límites entre el Gobierno y el poder legislativo en el ejercicio de la función de dirección política<sup>16</sup>. En este ámbito de los límites, el artículo 86.1 CE regula las materias vedadas al Decreto-ley, con un tenor literal que establece: no podrá afectar “al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y liberta-

<sup>11</sup> STC 6/1983, de 4 de febrero de 1983. *BOE*, núm. 58 de 09 de marzo de 1983.

<sup>12</sup> STC 60/1986, de 20 de mayo de 1986, F.J. 3º, párrafo 4. *BOE*, núm. 141 de 13 de junio de 1986.

<sup>13</sup> DE VEGA GARCÍA, P., “La cláusula de extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley en la Jurisprudencia constitucional española”. *Revista de Estudios Políticos*, N° 68, 1990, pp. 251-282.

<sup>14</sup> CRUZ VILLALÓN, P., “Tres sentencias sobre el Decreto-ley”, cit., p. 147.

<sup>15</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo; fund. juríd. 3º, párrafo 1. *BOE*, núm. 153 de 28 de junio de 1982.

<sup>16</sup> DE VEGA GARCÍA, P., “La cláusula de extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley en la Jurisprudencia constitucional española”. *Revista de Estudios Políticos*, N° 68, 1990, pp. 251-282.

des de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al derecho electoral general”. Asimismo, la competencia normativa del Decreto-ley tiene vedada la materia reservada a la ley orgánica (en la medida en que no coincida su ámbito con las materias enumeradas en el artículo 86.1) por su procedimiento especial de aprobación, según ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional (STC 60/1986, de 20 de mayo)<sup>17</sup>.

El Tribunal Constitucional ha señalado también que la cláusula restrictiva “no podrán afectar” debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley<sup>18</sup>, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución de 1978, ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Estado o se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos (STC 111/1983, de 2 de diciembre)<sup>19</sup> o de los elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento de instituciones estatales básicas.

Respecto a cada materia concreta, la delimitación por el Tribunal Constitucional ha sido la siguiente:

a) *Ordenamiento de las instituciones básicas del Estado*. Se entiende que el Decreto-ley no puede realizar una regulación general ni sentar las líneas esenciales de la regulación, pero sí aspectos parciales y concre-

tos de alguna parte del ordenamiento de una institución concreta.

b) *Derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I CE*. En este caso, el ámbito negativo de exclusión es más amplio que el positivo de exigencia de ley orgánica del artículo 81.1 CE. Este último es más restringido puesto que sólo cubre el desarrollo general de un derecho o, en todo caso, la regulación de aspectos esenciales de dicho desarrollo aunque se produzca en leyes sectoriales (STC 111/1983)<sup>20</sup>. Por ello, se ha de combinar esta interpretación extensiva con la restrictiva de “afectar”.

Para examinar si ha existido afectación por el Decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I CE, “no debe atenderse al modo como se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino a la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y a la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (STC 182/1997, 137/2003)<sup>21</sup>.

En materia de sanciones administrativas, la STC 3/1988 (relativa al Decreto-ley 3/1979, sobre seguridad ciudadana) consideró que su establecimiento por Decreto-ley no afecta al artículo 25 CE por no tratarse de una regulación general del régimen del derecho en él recogido, puesto que se limita a establecer supuestos concretos de infracciones y las correspondientes sanciones. Particular atención jurisprudencial ha merecido asimismo la utilización del Decreto-ley en materia tributaria, y a tal efecto, la SSTC 6/1983 y la 182/1997 incluyen entre los

<sup>17</sup> STC 60/1986, de 20 de Mayo, BOE núm. 141, de 13 de Junio de 1986.

<sup>18</sup>SANTOLAYA MACHETTI, PABLO. *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Madrid. Tecnos, 1988, p. 18.

<sup>19</sup>S.T.C 111/1983, de 2 de Diciembre, BOE núm. 298, de 14 de Diciembre de 1983, F.J. 2º.

<sup>20</sup>Ibidem.

<sup>21</sup> STC 182/1997, de 28 de octubre de 1997. BOE, núm. 285 de 28 de noviembre de 1997.

deberes cuya afectación están vedados al Decreto-ley el de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas enunciado por el artículo 31.1 CE. En este caso, se vulneraría el art. 86 CE por implicar una intervención que altera la posición del obligado<sup>22</sup>.

c) *Régimen de las Comunidades Autónomas*. La STC 29/1986 proclama que “el Decreto-Ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el art. 28.1 de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, sirven para enjuiciar la constitucionalidad de las demás: leyes delimitadoras de competencias y leyes de armonización”<sup>23</sup>, esto es, el bloque de la constitucionalidad. Pero sí puede regular materias en las que incida una competencia legislativa del Estado, aunque una Comunidad Autónoma tenga competencias. Se trata de una limitación constitucional que no se refiere a cualquier regulación que indirectamente “incida” en las competencias autonómicas (STC 23/1993)<sup>24</sup>.

d) *Derecho electoral general*. La doctrina suele hacer coincidir esta limitación con el “régimen electoral general” reservado a la ley orgánica por el artículo 81.1 CE, entendido como “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 Constitución o en los Estatutos”<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> STC 6/1983, de 4 de Febrero, BOE núm. 58, de 9 de Marzo de 1983, F.J. 3º.

<sup>23</sup> S.T.C 29/1986, de 20 de Febrero, BOE núm. 69, de 21 de Marzo de 1986.

<sup>24</sup> STC 23/1993, de 21 de enero de 1993. BOE, núm. 47 de 24 de febrero de 1993.

En síntesis, y como conclusión de este régimen jurídico formal y material, la legislación de urgencia se concibe, de acuerdo con la tendencia existente en el Derecho comparado, más como un instrumento de participación del ejecutivo en la función legislativa en caso de urgencia, que como un remedio para supuestos de excepción. Se trata de una potestad extraordinaria cuyo ejercicio corresponde en exclusiva al Gobierno y que no puede ser delegada por este. Cuando se da la extraordinaria y urgente necesidad, entendida en el sentido de situación de urgencia relativa ya visto, el Gobierno puede dictar en los términos del art. 86.1 CE “disposiciones legislativas provisionales”, denominadas Decretos-leyes, que entran en vigor de manera inmediata tras su promulgación y consiguiente publicación. El Decreto-ley no puede entrar a regular una amplia serie de materias, cuales son el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho electoral general (art. 86.1 CE).

Procedimentalmente, el Decreto-ley recién promulgado debe ser sometido “inmediatamente” a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, el cual deberá ser convocado a tal objeto si no estuviese reunido en un plazo máximo de treinta días desde la promulgación, que se produce mediante su aprobación en el Consejo de Ministros. Si el Congreso estuviera disuelto, será la Diputación Permanente la que ejercerá la función de control. Veamos la regulación y efectos jurídicos de este trámite procedimental de control.

<sup>25</sup>LÓPEZ GUERRA, *ult. loc. cit.*

#### IV. PROCEDIMIENTO DE CONTROL DEL REAL DECRETO-LEY.

El Decreto-ley se configura como una disposición normativa sobre la que puede existir la posibilidad de versar un doble control *ex post*: parlamentario y jurisdiccional. De conformidad con el procedimiento establecido en el art. 86.2 CE, el cual dispone que los Decretos-ley “deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de la totalidad sin posibilidad de enmiendas”, están sujetos a control parlamentario ejercido por el Congreso, “de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales”<sup>26</sup>.

En cuanto al objeto del control, la decisión del Gobierno requiere la exégesis de términos incorporados al texto constitucional que intervengan como habilitación y limitación del ejercicio de esa potestad legislativa, razón por la cual, igualmente, puede ser objeto de control de constitucionalidad. En este caso, el Tribunal Constitucional resuelve sobre la “base a criterios estrictamente jurídico-constitucionales, cimentados sobre la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado o no los requisitos exigidos en la Constitución para que el Gobierno pueda ejercitar la potestad normativa excepcional de dictar Decretos-leyes y, de otra, si del contenido material de la norma se deriva o no una violación de la Constitución”<sup>27</sup>.

Se puede advertir la tendencia del Tribunal Constitucional de diferenciar dos instituciones: la inconstitucionalidad y la ineficacia que comúnmente se asocian a pesar de que sus consecuencias son

<sup>26</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 3º, párrafo 1. BOE, núm. 153 de 28 de junio de 1982.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

realmente distintas. La eficacia autónoma predominante del Decreto-ley por la que se incorpora al ordenamiento es una eficacia temporalmente limitada conforme a su necesaria convalidación.

Una vez publicado en el BOE, podrá llevarse a efecto el control del Congreso de los Diputados (arts. 86.2 CE y 151 Reglamento del Congreso de los Diputados), que “habrá de pronunciarse expresamente sobre la convalidación o derogación del Decreto-ley en el plazo de treinta días”<sup>28</sup>. No obstante, durante dicho plazo el constituyente ha admitido la posibilidad de que las Cortes Generales acuerden tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia<sup>29</sup>. De esta forma, se abren tres posibles vías de actuación del Congreso de los Diputados: a) Convalidación del Decreto-ley; b) convalidación y conversión del Decreto-ley en ley formal, y c) derogación del Decreto-ley.

a) El Tribunal funda la convalidación en “el requisito constitucional del que depende la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución”<sup>30</sup>. El trámite de su convalidación le corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados (no al Senado) y supone la ratificación o no de una disposición provisional. En

<sup>28</sup> Véase ASTARLOA HUARTE, IGNACIO: “Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español”, en *RAP*, 106, 1985, p. 145.

<sup>29</sup> Acertadamente, el Reglamento del Congreso de los Diputados ha instituido la convalidación como acto preceptivo y *previo* a la decisión de las Cámaras de convertir el decreto-ley en ley por el procedimiento de urgencia (art. 151.4 RCD).

<sup>30</sup> Véase STC 29/1982, F.J. 2º, párrafo 7. BOE, núm. 153 de 28 de junio de 1982.

este caso, el acto de convalidación implica, según el Tribunal, el ejercicio de “competencias fiscalizadoras”<sup>31</sup>, y no es ni formal ni materialmente una ley<sup>32</sup>, aunque se le deba reconocer un cierto valor normativo. Esto ha llevado al Tribunal Constitucional a afirmar que el acto del Congreso de los Diputados, más que un acto de convalidación tiene carácter homologatorio<sup>33</sup>, y que por no gozar de la fuerza y el valor de la ley no posee efectos sanatorios de los vicios del Decreto-ley<sup>34</sup>.

La convalidación del Decreto-ley, que deja de ser una norma provisional y se integra plenamente en el ordenamiento, aunque conserva la misma denominación, no altera su naturaleza jurídica, pues si bien cede su carácter de provisionalidad, sigue siendo una norma o un acto con fuerza de ley, no una ley (SSTC 29/1982, 111/1983). Cabría entender que no se trata de tal convalidación, puesto que el Gobierno ejerce legítimamente una competencia propia, sino de una ratificación. El Tribunal Constitucional, desde la sentencia 29/1982 ha declarado que “lo que el artículo 86.2 llama convalidación es más genuinamente una homologación respecto a la existencia de la situación de

necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino”<sup>35</sup>.

b) El art. 86.3 CE prevé “la posibilidad de su tramitación como proyecto de ley”. Esta fórmula únicamente será posible tras el acuerdo de convalidación del Congreso, en el que las Cortes Generales acordarán la tramitación del Decreto-ley por el procedimiento legislativo de urgencia. Convalidado un 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 pronunciase a favor, “se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución”. Además, “la Diputación Permanente podrá en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento antes mencionado los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los periodos entre legislaturas”.

Por tanto, se trata de un proceso en que la aprobación del Decreto-ley pasa a ser definitiva y no se transforma en una ley formal del propio Parlamento, considerándose ilegítimo que el legislador utilice en la ley de conversión disposiciones retroactivas para revalidar *ex origine* determinados contenidos del decreto-ley, pues ello implicaría un inadmisibles fraude a la Constitución<sup>36</sup>. El acuerdo de trami-

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Véase ASTARLOA HUARTE, IGNACIO: “Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español”, *cit.*, pp. 154-160.

<sup>33</sup>STC 6/1983: «Lo que el artículo 86 de la Constitución llama “convalidación” es más genuinamente una *homologación* respecto de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino». *BOE*, núm. 58 de 09 de marzo de 1983, F.J. 5º, párr. 3.

<sup>34</sup>*Ibidem*.

<sup>35</sup> STC 29/1982, fund. Juríd. 2º, párrafo 4º. *BOE*, núm. 153 de 28 de junio de 1982.

<sup>36</sup> Véanse, en el mismo sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1979, p. 167; ASTARLOA HUARTE: “Teoría...”, *cit.*, p. 155. La eficacia *ex tunc* del acto de derogación es defendida por J. SALAS: “Los decretos-leyes en la Constitución de 1978”, en *La Constitución y las fuentes del Derecho*, III, Madrid, 1979, pág. 1852; I. R. MONTERO y J. MORILLO: *El con-*

tación como proyecto de ley, que sólo puede afectar, conforme al artículo 151.4 RC, a los decretos-leyes convalidados<sup>37</sup>.

Por el contrario, si el Congreso de los Diputados no lo convalida, el Decreto-ley desaparece definitivamente de nuestro ordenamiento, aunque conservando sus efectos jurídicos por aplicación del principio de seguridad jurídica.

c) En este último caso, se trata de la posibilidad de que el Congreso de los Diputados pudiese adoptar la derogación del Decreto-ley. Este supuesto implicaría un acuerdo de no convalidación; en él la doctrina establece la eventualidad de dos tipos de efectos jurídicos<sup>38</sup>: a) *Ex nunc*: desde el acuerdo parlamentario de su convalidación; y b) *Ex tunc*: desde que fue promulgado por lo que su derogación tendría carácter retroactivo. Entre ambas alternativas, la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido que los efectos de la derogación un R D-L son siempre *ex nunc*. En todo caso, "el acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-Ley se publicará en el Boletín Oficial del Estado".

La derogación del Decreto-ley, que para algún autor no es tal, sino el vencimiento de la condición resolutoria a que está sujeto el decreto-ley desde su aprobación, es el resultado negativo de la votación de convalidación, que produce la inmediata cesación de los efectos del de-

creto-ley y su desaparición del ordenamiento, pero no la anulación de los efectos producidos durante su vigencia. Sólo constan dos precedentes en este sentido en nuestra historia constitucional, el "acuerdo sobre derogación" del Real Decreto Ley 1/1979, adoptado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 1979 (*Diario de Sesiones* nº 21, de 6 de febrero de 1979. *BOE* 23 de febrero 79) y el "acuerdo sobre derogación" del Real Decreto Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modifican las tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco, adoptado por el Pleno del Congreso de los diputados en su sesión del día 9 de febrero de 2006.

En síntesis, podemos destacar que la declaración de la "provisionalidad"<sup>39</sup> de los Decretos-leyes se completa con una doble intervención parlamentaria: para su convalidación o derogación, por el Congreso de los Diputados (86.2 CE) y la posibilidad de su tramitación como proyecto de ley (86.3 CE). El sujeto es el Pleno del Congreso de los Diputados, y sólo en el supuesto de que la Cámara estuviera disuelta o hubiera expirado su mandato, correspondería a la Diputación Permanente (78.2 CE, 57.1.º a) del Reglamento del Congreso de los Diputados). Por el contrario, en el caso de promulgación de un Decreto-ley cuyo plazo de convalidación concluya fuera del periodo de sesiones, el Pleno del Congreso de los Diputados habrá de ser convocado en sesión extraordinaria. Es en este sentido como ha de entenderse la referencia a que el Congreso "no estuviere reunido" del artículo 86.2 CE<sup>40</sup>. El plazo que el artículo 86.2 CE fija para la convalidación

*trol...*, cit., págs. 106 y sigs.; J. PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho*, Editorial. Madrid, 1988, pp. 118-119.

<sup>37</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de Febrero de 1982, cit., pp. 31-36.

<sup>38</sup> También denominada "ex nunc" o nulidad irretroactiva y "ex tunc" o nulidad retroactiva. LÓPEZ GUERRA, L. et al, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, VOL. 1, cit. p.100.

<sup>39</sup> STC 29/1982, F.J. 2.º, párrafo 4º. *BOE*, núm. 153 de 28 de junio de 1982.

<sup>40</sup> LÓPEZ GUERRA, *ult. loc. cit.*

es el de los treinta días siguientes a su promulgación.

La referencia a la promulgación contenida en este artículo y reiterada por el artículo 151.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido interpretada por la práctica parlamentaria computando dicho plazo a partir de la publicación del decreto-ley en el Boletín Oficial del Estado. Este plazo, improrrogable, se computa, conforme al artículo 90.1 Reglamento del Congreso de los Diputados, en días hábiles, pero no se excluyen del cómputo los períodos entre sesiones.

El procedimiento reglamentario para la convalidación está regulado por el artículo 151 del Reglamento del Congreso<sup>41</sup>. Además, después de su publicación, la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)<sup>42</sup> dedica una serie de artículos del Título II a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, donde queda garantizado el sometimiento de los Decretos-Leyes al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.

## V. EL DECRETO-LEY AUTONÓMICO

Entre 1979 y 1983 se promulgaron en España diecisiete Estatutos de Autonomía, a los que se sumaron en 1995 los dos estatutos para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, integrando un conjunto normativo que se une a la constitución territorial de España, un Estado políticamente descentralizado cuya soberanía

unitaria pertenece al pueblo español. Para designar este agregado de Constitución y Estatutos de Autonomía que compone la constitución territorial, la doctrina científica y el Tribunal Constitucional ha empleado una expresión procedente del Derecho Constitucional francés: el “bloque de la constitucionalidad”, regulado en España en el art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De esta manera, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en cuanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es una ley orgánica que forma parte del bloque de la constitucionalidad, contribuyendo a la configuración definitiva de la constitución territorial del Estado, denominado sistema autonómico<sup>43</sup>.

Pues bien, en el marco de este sistema autonómico, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido la potestad de aprobar Decretos-ley a partir de la reforma estatutaria regulada por la LO 2/2007, de 19 de marzo, cuya redacción responde al proceso de reformas iniciado por la Comunidad Autónoma de Valencia y por la Comunidad Autónoma de Cataluña, que contaba con una experiencia previa en la aprobación de decretos-ley. No obstante, desde 2001 se venía planteando esta posibilidad en Andalucía: durante su intervención en el debate sobre el estado de la Comunidad del año 2001, el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, se refirió a la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía para Andalucía como medio de hacer frente a los retos de la nueva situación política y económica.

<sup>41</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de Febrero de 1982, reformado el 11 de Mayo de 2000, *BOE* núm. 118 de 17 de Mayo de 2000.

<sup>42</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional, *BOE* núm. 239, de 5 de Octubre de 1979.

<sup>43</sup>FERNÁNDEZ ALLES, J.J.: *El sistema institucional de la Junta de Andalucía*. Tirant Lo Blanc Valencia. 2016, pp. 67-72.

Tras las elecciones de marzo de 2004<sup>44</sup>, se anunció el impulso definitivo de la reforma del Estatuto en esta VII Legislatura del Parlamento Andaluz y se acuerda que la Comisión de Desarrollo Estatutario pase a considerarse como una Comisión Permanente Legislativa asignándole la competencia relativa al estudio y propuestas de posibles reformas del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El día 3 de febrero de 2006 los Grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía presentan en el Registro de la Cámara la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía cuyo contenido coincide con el texto articulado del Dictamen. El Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>45</sup> fue aprobado, ya como Propuesta de Estatuto, por el Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2006 y, tras su presentación en el Congreso de los Diputados como Proposición de Ley Orgánica, fue aprobado por esta Cámara en sesión plenaria celebrada el día 2 de noviembre de 2006 y por el Senado el Senado, en sesión plenaria celebrada el día 20 de diciembre de 2006, culminando en la promulgación de la citada LO 2/2007, de 19 de marzo. En todas estas fases se incluye la posibilidad de que Andalucía cuente con la potestad normativa conocida como Decreto-ley, atribuida al Consejo de Gobierno<sup>46</sup>.

<sup>44</sup><http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/elparlamento/estatuto/reformapasoapaso.htm> Consultado:16 de junio de 2015.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico para Andalucía. Disposición derogada por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Andalucía; M. F. Clavero Arévalo, "La organización territorial del Estado

El Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>47</sup> regula el Decreto-ley en su artículo 110, según el cual "en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de Decreto-Ley, 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". En defecto de regulación por el Reglamento del Parlamento de Andalucía, su régimen jurídico se completa con la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de Junio de 2008, sobre el control por el Parlamento de la figura de los Decretos-Ley<sup>48</sup>, cuyo art. 1 establece que el debate y votación sobre la convalidación de un decreto-ley se realizará en el Pleno o en la Diputación Permanente en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación. Las reformas estatutarias tenían como objetivo primordial la delimitación de la competencia exclusiva implícita en el artículo 110, así como el concepto de "exclusividad" que el mismo suponía. Las mismas, han supuesto la extensión del uso del Decreto-ley en los ordenamientos jurídicos autonómicos.

Por consiguiente, la intervención parlamentaria ha de ser decisiva para determinar la validez de la regulación de un Decreto-ley autonómico. Ello se lleva a cabo a través de una sucesiva e inmediata

desde 1950 al 2000", *Revista de Administración Pública*, 150, 1999, pp. 33-56.

<sup>47</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *BOE* núm. 68, de 20 de Marzo.

<sup>48</sup> Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de Junio de 2008, sobre el control por el Parlamento de la figura de los Decretos-Leyes. *BOPA* núm. 498.

intervención parlamentaria para determinar la estabilización de esas disposiciones con provisional rango y fuerza de ley.

## VI. CASUÍSTICA DEL DECRETO-LEY EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. EN PARTICULAR, EL DECRETO-LEY 6/2013, DE 9 DE ABRIL

A diferencia del Reglamento del Congreso de los Diputados, que regula el Real Decreto-ley en su artículo 151, ninguna mención del mismo existe en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, a pesar de su uso recurrente y su gran protagonismo normativo.

En total, se trata de 55 Decretos-leyes dictados en Andalucía desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, más del 50 % de la producción normativa de la Comunidad Autónoma. ¿Se justifica este protagonismo? ¿Se verifica en todos los casos el presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad? ¿Se cumplen los límites que impone el art. 110 del EAA? Pues bien, para responder a estas cuestiones, hemos considerado necesario elaborar una tipología de Decretos-leyes andaluces, analizando por su valor representativo cinco de los Decretos-ley, valorando favorablemente su aprobación en unos supuestos, criticando en su caso la imprevisión legislativa y defendiendo en otros la tramitación a través del trámite de urgencia. El listado total de Decretos-ley es el siguiente:

Decreto-Ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía.

Decreto-Ley 4/2016, de 26 de julio, de medidas urgentes relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Decreto-Ley 3/2016, de 3 de mayo, por el que se deroga expresamente la disposición adicional primera del Decreto-Ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003.

Decreto-Ley 2/2016, de 12 de abril, por el que se modifican la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo.

Decreto-Ley 5/2015, de 15 de septiembre, por el que se modifican el objeto y los fines de las agencias públicas Servicio Andaluz de Empleo y Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación.

Decreto-Ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía; 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, y 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban.

Decreto-Ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo

Decreto-Ley 1/2015, de 17 de febrero, por el que se prorroga la medida extraordinaria y urgente de apoyo a las entidades locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria, mediante ayudas directas a los municipios menores de 20.000 habitantes.

Decreto-Ley 17/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, para la adopción de medidas de control.

Decreto-Ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía

Decreto-Ley 14/2014, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de tasas portuarias y se modifica la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía

Decreto-Ley 13/2014, de 21 de octubre, por el que se amplían el objeto y los fines, y se cambia la denominación de la Agencia Pública Empresarial Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

Decreto-Ley 11/2014, de 7 de octubre, por el que se modifican los decretos leyes 8/2014, de 10 de junio, 6/2014, de 29 de abril, y 9/2014, de 15 de julio, y por el que se adoptan medidas relativas a las subvenciones en materia de cooperación.

Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.

Decreto-Ley 10/2014, de 29 de julio, por el que se conceden suplementos de crédito para atender la reparación de los daños causados por los temporales de lluvia y se establecen normas para la aplicación del Fondo de Contingencia en el año 2014

Decreto-Ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Empleo@30+

Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía.

Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Empleo@Joven y la Iniciativa @mprende+

Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas

Decreto-Ley 4/2014, de 11 de abril, por el que se adoptan las medidas urgentes necesarias en relación con el procedimiento de reapertura de la mina de Aznalcóllar y se complementan las disposiciones recogidas a tal fin en el Decreto-Ley 9/2013.

Decreto-Ley 3/2014, de 8 de abril, por el que se modifica la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía.

Decreto-Ley 2/2014, de 8 de abril, por el que se adoptan las medidas urgentes en relación con la aplicación del Acuerdo de 28 de diciembre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Contrato-Programa.

Decreto-Ley 1/2014, de 18 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en

Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015.

Decreto-Ley 10/2013, de 17 de diciembre, de ayudas financieras a las pequeñas y medianas empresas industriales de Andalucía y de ayudas para la reconstitución del potencial de producción agrario como consecuencia de adversidades naturales.

Decreto-Ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar.

Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento.

Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Decreto-Ley 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración de la Junta de Andalucía para el mantenimiento de la calidad y eficiencia de los servicios públicos a la ciudadanía.

Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, por el que se modifica la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo.

Decreto-Ley 3/2013, de 19 de marzo, por el que se modifica la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por

la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA).

Decreto-Ley 2/2013, de 12 de marzo, por el que se confirman determinados actos de la Agencia Tributaria de Andalucía.

Decreto-Ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, y se establecen otras medidas urgentes.

Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis.

Decreto-Ley 3/2012, de 24 de julio, por el que se modifica el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, para adaptarlo al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Decreto-Ley 2/2012, de 19 de junio, por el que se modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en determinados aspectos de la organización territorial.

Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de medidas fiscales, administrativas, laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía.

Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Decreto-Ley 2/2011, de 25 de octubre de 2011, 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.

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.

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.

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 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del Sector Público

Decreto-Ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.

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 (PROTEJA).

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 1/2010, de 9 de marzo, de medidas tributarias de reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

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.

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.

Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo.

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 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía.

De todos ellos, el más relevante en términos de constitucionalidad ha sido el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que fue declarado inconstitucional por la STC 93/2015, de 14 de mayo<sup>49</sup>. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional este Decreto-ley que permitía la expro-

<sup>49</sup> STC 93/2015, de 14 de mayo. BOE núm. 146 de 19 de junio de 2015.

piación de viviendas vacías cuya propiedad era de la titularidad de los bancos, por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de “coordinación de la planificación general de la actividad económica” y porque supone un “obstáculo” a otras medidas del Gobierno central. La competencia del Estado impide que las Comunidades Autónomas “adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado” pues, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Tribunal considera “constitucionalmente legítimo” que el Estado señale “ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía”. En particular, la expropiación es “un mecanismo por completo incompatible”, con las normas dictadas por el Estado.

La STC 93/2015 también indica que no está permitido usar la figura del decreto ley para regular el derecho a la propiedad, que sólo puede regularse por ley. Uno de los contenidos declarados nulos por este motivo era el artículo 1.3, que imponía al propietario de una vivienda “el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la nueva redacción del inciso primero del número 3 del artículo 1: “Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”, de los números 5 y 6 del artículo 25 y del artículo 53.1.a). Se declara ser conforme a la constitución la nueva redacción del resto del artículo 25, siempre que se interprete como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler en los términos esta-

blecidos en los FF.JJ. 13, 14 y 15 de esta STC.

A modo ejemplificativo, de esta casuística de utilización del Decreto-ley autonómico andaluz también podemos destacar el Decreto-Ley 1/2015, de 17 de febrero, por el que se prorroga la medida extraordinaria y urgente de apoyo a las entidades locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria, mediante ayudas directas a los municipios menores de 20000 habitantes, fue motivado “por la necesidad de una pronta actuación por parte de los municipios menores de 20000 habitantes para que a través de acciones de solidaridad alimentaria se solventa la situación precaria que muchas personas están padeciendo como resultado de la crisis financiera que atraviesa actualmente nuestro país”. Se trata de un acto de solidaridad que tiene como fin combatir los efectos negativos que la crisis económica está produciendo en familias más desfavorecidas y, que por tanto, son más propensas a la exclusión social, mediante la colaboración inmediata de los poderes públicos y los municipios.

En este supuesto, se cumple la conveniencia de una actuación normativa de urgencia, que en este caso cumple también con la nota de la gravedad. A tal efecto cabe recordar la doctrina sentada en la STC 6/1983 de 4 de febrero, mediante la que nuestro Tribunal Constitucional intentó aclarar que las circunstancias justificativas empleadas para aprobar un Decreto-ley no pueden considerarse 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 fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que en-

tenderlo 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”. Según el Tribunal Constitucional, en estos Decretos-ley la justificación parece ser indeterminada, basada en datos relativos de la situación económica decadente para así acreditar una aplicación efectiva del mismo. Sin embargo, tal circunstancia no conduce a la efectiva verificación de excepcionalidad y gravedad que ha de versar sobre el recurso a este tipo de instrumento normativo. La exposición de motivos no muestra razones lógicas que respalden la urgencia y extraordinaria necesidad, por el que el presupuesto habilitante quedaría vacío de significado. En definitiva, lo que se pretende es recurrir a un instrumento normativo más rápido intentando eludir al procedimiento ordinario por contener unos plazos normativos más extensos, aunque ello implique una aplicación errónea e inadecuada en determinados contextos.

En el caso del Decreto-ley 10/2014, de 29 de julio, por el que se conceden suplementos de crédito para atender la reparación de los daños causados por los temporales de lluvia y se establecen normas para la aplicación del Fondo de Contingencia en el año 2014, la extraordinaria y urgente necesidad se justifica por lo ventajoso que resultaría agilizar la aplicación del Fondo de Contingencia. Este Decreto permite en el año 2014, la disposición de los fondos presupuestados de forma más dinámica y eficaz mediante la atribución al Consejo de Gobierno de la competencia para aprobar los créditos extraordinarios o los suplementos de

crédito que se financien con cargo a dicho fondo. Se trata de un fondo destinado a atender necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto. Dichas necesidades pueden plantearse en diversos ámbitos, como las relacionadas con catástrofes naturales y otras, que requieren la disposición inmediata de recursos para paliar sus consecuencias. Igualmente, se cumple la conveniencia de una actuación normativa de urgencia, no habiendo alternativa procedimental que permita lograr el fin propuesto en un plazo breve.

En estos dos supuestos, como ha reiterado en varias ocasiones nuestro Tribunal Constitucional, la utilización del Decreto-ley es legítima en situaciones “en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta”. Por tanto, a nuestro juicio, se refleja una verdadera conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad que realmente se suscita y la concreta medida que se adopta para combatirla. Tampoco se aprecia una arbitrariedad en el uso del Decreto-ley, puesto que se respetan los derechos de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE.

En el caso del Decreto-ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la aprobación de este Decreto-ley viene motivada por la exigencia de protección de los derechos y obligaciones de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, y “al mismo tiempo se implanta un servicio de inspección técnica de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios como medio de producción empleado en las explotaciones agrarias, la cual tiene encomendada la tarea de ins-

taurar el mismo en el sector agrario”. Según la Exposición de Motivos, “con esta medida, la Junta de Andalucía pretende generar confianza sobre las producciones agrarias andaluzas, garantizando el uso sostenible de los plaguicidas y contribuyendo a la salud y seguridad de las personas, aumentando así la competencia efectiva de las producciones andaluzas en los mercados y, con ello, la dinamización de la economía andaluza”.

Pues bien, en este supuesto no se da el presupuesto de hecho habilitante: conveniencia de una intervención normativa de urgencia, aunque no sea grave, que no admite la dilación que necesariamente comporta la intervención del legislativo. En consecuencia, ha existido una imprevisión normativa por parte de la Junta de Andalucía que pretende resolverse por medio de una técnica legislativa inadecuada.

Por su parte, el Decreto-ley 13/2014, de 21 de octubre, por el que se amplían el objeto y los fines, y se cambia la denominación de la Agencia Pública Empresarial Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, viene motivada por la perseverancia de la Junta de Andalucía de ofrecer a la ciudadanía una formación profesional de calidad en los tiempos de coyuntura económica y precariedad laboral que atraviesa el país. Y continúa: (...) dada la envergadura de la labor realizada por la Agencia, resulta necesario ampliar sus propósitos con el fin de que se constituya una entidad jurídicamente adecuada para asegurar la continuación de la oferta formativa y alcanzar los objetivos que hasta ahora vienen correspondiendo a los consorcios escuela”. Asimismo, defiende su justificación “por la incertidumbre sobre la garantía de la continuidad de la prestación de la oferta formativa impartida a través de dichos

consorcios y, en consecuencia, los perjuicios que pueden derivarse en el caso de que se llegue a que no pueda prestarse la oferta formativa, lo que exige, sin más dilación, la adopción de soluciones al corresponder la ejecución de las competencias sobre la materia a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte”.

Como en el caso anterior, en este supuesto no se da el presupuesto de hecho habilitante: conveniencia de una intervención normativa de urgencia, aunque no sea grave, que no admite la dilación que necesariamente comporta la intervención del legislativo.

Por último, podemos citar el caso del Decreto-ley 17/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, para la adopción de medidas de control, que se justifica por la elevada demanda de taxis que son requeridos en la época navideña: “en los últimos tiempos, dada la escasa situación laboral derivada de la crisis económica, el fraude en la legalización y capacidad de circulación de este tipo de vehículos se hace aún más patente con lo que afecta negativamente al sector turístico”, y (...) “mediante la aprobación de este Decreto-ley se pretende paliar el estado de violencia al que puede llegar el fenómeno del taxi en una temporada elevada a nivel turístico”. En este caso, aun percibiendo una imprevisión normativa previa del Parlamento de Andalucía, se justifica el Decreto-ley por la concurrencia de los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional. No en vano, tal y como afirma Carmona Contreras, el Decreto-ley se configura como un instrumento normativo para “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual”, caracterizado por su supuesta capacidad para afron-

tar “coyunturas económicas problemáticas”.

En conclusión, y sin necesidad de recoger por razón de espacio el resto de los Decretos-leyes andaluces, se advierte una intensificación en el número de Decretos-leyes aprobados por el Consejo de Gobierno lo que nos permite confirmar la naturaleza del Decreto-ley como una técnica de colaboración entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento. En la mayoría de los casos, el Decreto-ley viene justificado por la concurrencia de los requisitos exigidos por la doctrina constitucional, sobre todo por razones de índole económico, fomento del empleo y del emprendimiento, administrativas, prestaciones de urgencia social así como de solidaridad, con el propósito esencial de facilitar respuestas tempranas a situaciones afectadas, la mayoría de las veces y como regla general de justificación, por la crisis económica. En definitiva, en Andalucía el uso del Decreto-ley se concibe como instrumento normativo a través del cual se afronta la crisis económica. Sin embargo, en otros supuestos el Decreto-ley es consecuencia de una imprevisión normativa del Parlamento de Andalucía como titular de la potestad legislativa y del Consejo de Gobierno como órgano con iniciativa legislativa, no faltando casos de incorrecta utilización de la potestad normativa regulada en el art. 110 EEA.

## VII. CONCLUSIONES

El resultado de las cuestiones analizadas es una serie de conclusiones que a continuación detallamos. En primer lugar, hemos podido observar que el empleo del Decreto-ley se ha ido convirtiendo en los últimos tiempos en una de las fórmulas de solución más recurrida por parte de las Comunidades Autónomas.

Desde que se hubiera asentado la crisis económica, financiera y social en nuestro país, el Consejo de Gobierno opta por la aplicación del Decreto-ley como única vía de escape y de respuesta posible para paliar las posibles situaciones que pudieran afectar a la ciudadanía.

El Decreto-ley se configura en la actualidad, como una disposición legislativa autonómica cuya justificación viene dada en su mayor parte por la necesidad de brindar una solución pronta y eficaz. Sin embargo, como muestra del análisis y clasificación realizados en el presente artículo, comprobamos en distintos casos la no justificación de la “extraordinaria y urgente” necesidad de la que precisa la adopción de un Decreto-ley.

Con el paso de los años la utilización del Decreto-ley se convierte con mayor frecuencia en un recurso que más que resolver, a nuestro juicio, disimula una efectiva solución. La mayoría de los casos no requiere de una tramitación de urgencia, lo que tiene como consecuencia una justificación escasa de valor que poco o nada fundamenta la aprobación del Decreto-ley. Este tipo de situaciones dejan vacío de significado el supuesto de hecho habilitante del Decreto-ley.

Los constantes cambios que está experimentando nuestra sociedad precisan de respuestas rápidas que hacen de los Decretos-ley instrumentos con un alto nivel de protagonismo.

En segundo lugar, comprobamos un excesivo empleo del Decreto-ley en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual recurriendo a las previsiones del artículo 110 del Estatuto de Autonomía ha aprobado cuarenta y ocho Decretos-ley en materias tan diversas como la econom-

ía, la organización local, las infraestructuras o los transportes.

En la clasificación elaborada de los Decretos-ley y del análisis de cinco de ellos, podemos apreciar esa carencia de justificación que en la mayoría de estos supuestos tiende a fundamentarse en la veracidad de concurrencia de las cláusulas de “extraordinaria y urgente necesidad”, por la que el artículo 86 CE permite al Gobierno dictar un Real Decreto-ley. Circunstancia que ha nuestro parecer, más que encontrar justificación en el art. 86 CE, la generalidad de Decretos-ley lo vulnera.

Se suscita un uso irrazonable por parte de Andalucía a la hora de aprobar Decretos-ley, manipulando una disposición provisional de gobierno que sólo y únicamente estaría justificada, constitucional y estatutariamente, en los casos de “extraordinaria y urgente necesidad”.

En tercer lugar, en la coyuntura de un sistema bipartidista, consideramos que el nivel de uso del Decreto-ley como técnica “ordinaria” de gobierno debe ampliar las posibilidades de debate parlamentario y de control por la oposición.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CONDE, E. *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid. 1996. Edición 2008 volumen I.

BOIX PALOP, A. “La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27, 2012, págs.122-148.

CARMONA CONTRERAS, A.: *La configuración constitucional del Decreto-ley*,

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

----- “El Decreto-Ley en tiempos de crisis”. *Revista Catalana De Dret Públic*. Núm. 47. Año 2013, págs. 1-20.

COBREROS MENDAZONA, E.: “Los decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7 (1983), págs. 293-312.

DE OTTO Y PARDO, I.: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*”, 2.ª Ed., Ariel, Barcelona, reimpresión 1999.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. J., “El Decreto-Ley como instrumento ordinario de gobierno en Andalucía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 11, 2011, pág. 8.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “La naturaleza de la Ley de Autonomía Local de Andalucía como ley de mayoría reforzada del artículo 108 del Estatuto y su relación con el resto de leyes del Parlamento de Andalucía”, en *Revista CEMCI*, núm. 7 (2010), págs. 1-39.

REBOLLO PUIG, M.: “El Derecho propio de Andalucía y sus fuentes”, en S. MUÑOZ MACHADO y M. REBOLLO PUIG (Dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Thomson-Civitas, 2008, págs. 119-262.

SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988.

Artículo sometido a proceso de revisión por pares.

RECIBIDO: 14 de enero de 2016.

ADMITIDO: 12 de marzo de 2016.