

Dictamen nº: **312/20**
Consulta: **Consejera de Presidencia**
Asunto: **Anteproyecto de Ley de modificación del
Estatuto de Autonomía**
Aprobación: **21.07.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de julio de 2020, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Presidencia, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el anteproyecto de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la introducción del Decreto-Ley.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Presidencia, por escrito de 8 de julio de 2020, que ha tenido entrada en este órgano el día 9 de julio, formuló preceptiva consulta con carácter de urgencia a esta Comisión Jurídica Asesora sobre el anteproyecto de ley orgánica enunciado en el encabezamiento.

El 10 de julio tuvo entrada un escrito de la consejera de Presidencia por el que se retiraba la petición de dictamen.

Con fecha 14 de julio tuvo entrada una nueva consulta con carácter de urgencia a esta Comisión Jurídica Asesora sobre el citado anteproyecto.

A dicho expediente se le asignó el número 341/20, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen por razones de urgencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

El estudio de la consulta remitida ha correspondido al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 21 de julio de 2020.

SEGUNDO.- Contenido del anteproyecto de ley orgánica.

El anteproyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto llevar a cabo una reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACM), introduciendo la atribución al Gobierno de la posibilidad de dictar decretos-leyes.

La finalidad de la reforma propuesta se explicita en la parte expositiva de la propuesta normativa y responde a que el Gobierno tenga la posibilidad de dictar, al igual que se recoge en otros Estatutos de Autonomía, disposiciones legislativas provisionales por causas de extraordinaria y urgente necesidad que deberán ser convalidadas por la Asamblea de Madrid. Destaca que esta posibilidad ha sido expresamente admitida por el Tribunal Constitucional (STC 91/2015, de 14 de mayo) y señala igualmente los límites materiales que deben respetar los decretos-leyes.

El anteproyecto de ley consta de una parte expositiva y una parte dispositiva comprensiva de un artículo único dividido en dos apartados. El texto culmina con una parte final integrada por una disposición final única, relativa a la entrada en vigor y publicación de la ley.

La parte expositiva del proyecto responde al objetivo de expresar la finalidad de la norma a la que hemos hecho alusión. Recoge igualmente la posibilidad de reforma contemplada en el artículo 64 del EACM y menciona las reformas llevadas a cabo en 1991, 1994 y 1998. Al mismo tiempo explica el contenido de la parte dispositiva que sigue a continuación.

El artículo único contempla la modificación de distintos artículos del EACM, de la siguiente manera:

- El apartado uno adiciona un apartado 4 al artículo 15 del EACM con la siguiente redacción:

«4. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno de la Comunidad de Madrid podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos recogidos en el título I de la Constitución Española, a las instituciones de autogobierno reguladas en el título I de este Estatuto ni al régimen electoral. No podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de la Comunidad de Madrid ni las materias reservadas expresamente a una “ley de la Asamblea” por este Estatuto, salvo las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59, siempre que, en este caso, su regulación resulte constitucionalmente admisible.

Los Decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes a su promulgación no son

convalidados expresamente por la Asamblea, convocada al efecto si no estuviere reunida, después de un debate y votación de totalidad. En los supuestos de expiración del mandato o de disolución de la Asamblea, esta facultad se ejercerá por la Diputación Permanente.

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

-El apartado dos modifica el apartado 2 del artículo 40 del EACM que pasa a tener la siguiente redacción:

“2. Los Decretos-leyes, Decretos legislativos y los reglamentos aprobados por el Gobierno serán publicados, por orden del Presidente de la Comunidad, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y, en su caso, en el Boletín Oficial del Estado”.

La parte final del proyecto contempla, en una única disposición, la entrada en vigor de la ley orgánica, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, así como la obligada publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

1. Memorias del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) de fechas 7 de abril de 2020, 29 de abril de 2020, 20 de mayo de 2020, 15 de junio de 2020 y 6 de julio de 2020, suscritas por la secretaría general técnica de la Consejería de Presidencia.

2. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno relativo al acuerdo adoptado por el Consejo en su sesión de 25 de

marzo de 2020 por el que se declara urgente la tramitación del anteproyecto de ley de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

3. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno de 15 de abril de 2020 relativo al acuerdo adoptado por el Consejo en sesión de esa fecha autorizando a la Consejería de presidencia a continuar la tramitación del anteproyecto de reforma sin que sea necesario realizar más trámites o solicitar otras consultas, dictámenes e informes adicionales a los legalmente preceptivos.

4. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia fechado el 24 de abril de 2020

5. Informes de impacto en materia de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género emitidos por la Dirección General de Igualdad con fecha 30 de abril de 2020 en los que considera que el anteproyecto carece de impacto en esos ámbitos.

6. Informe de 4 de mayo de 2020 de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia emitido por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en el que considera que el proyecto carece de impacto en ese ámbito.

7. Escritos de observaciones al anteproyecto de ley evacuados por las distintas secretarías generales técnicas:

-Informe de 29 de abril de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad por el que no se formulan observaciones.

-Informe de 30 de abril de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo por el que no se formulan observaciones.

-Informe de 30 de abril de 2020 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad por el que no se formulan observaciones pero se recuerda que la emisión del informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género corresponde a la Dirección General de Igualdad conforme el Decreto 279/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad.

-Informe de 30 de abril de 2020 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud por el que no se formulan observaciones.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de 4 de mayo de 2020.

Considera necesario adecuar la redacción de la exposición de motivos al texto del articulado en lo referente a los límites materiales del decreto-ley toda vez que no coinciden respecto a las instituciones de autogobierno y en las materias sometidas a la reserva de ley formal.

-Informe de 4 de mayo de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación.

En el mismo se considera que debería incluirse una referencia a los límites del decreto-ley en materia tributaria citando a tal efecto la STC 137/2003, de 3 de junio y la STC 108/2004, de 30 de junio.

-Informe de 5 de mayo de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes y Portavocía del Gobierno.

Considera que en la MAIN debería justificarse que la tramitación del proyecto encaja en alguno de las excepciones a la suspensión de los plazos dispuesta por la disposición adicional 3^a del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Recuerda que, conforme el Decreto 279/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, la competencia para emitir los informes de impacto tanto de género como de orientación sexual, identidad o expresión de género corresponden a la Dirección General de Igualdad y en el caso del informe de impacto sobre la infancia, adolescencia y en la familia corresponde a la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad.

Considera que la MAIN debería recoger las sugerencias formuladas en el informe de calidad normativa. Asimismo, destaca que la MAIN del 28 de abril de 2020 recogía una sugerencia (que no identifica) que no aparece en la MAIN de 29 de abril por lo que considera que ha sido rechazada, pero entiende que debería recogerse de forma expresa.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 7 de mayo de 2020.

Considera que en los límites del decreto-ley deberían recogerse los derechos, deberes y libertades del título I de la Constitución Española y destaca la discordancia entre la exposición de motivos y el articulado respecto a los decretos-leyes en los supuestos de reserva de ley formal.

Recoge, igualmente, diversas cuestiones de técnica normativa.

-Informe de 7 de mayo de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Sostenibilidad y Ordenación del Territorio por el que no se formulan observaciones.

-Informe de 11 de mayo de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública.

Considera que la MAIN, aunque sea en su modalidad abreviada debería recoger las normas legales que han de modificarse a raíz de la reforma estatutaria, entre las que cita el Reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado el 17 de enero de 2019 (en adelante, RAM), la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, “*e incluso la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en caso de requerirse para su aprobación dicho informe*”.

Destaca la omisión en que incurre la MAIN al no incluir a Canarias entre las Comunidades Autónomas que recogen en su Estatuto de Autonomía la posibilidad de dictar decretos-leyes y realiza diversas sugerencias en materia de técnica normativa.

8. Resolución de 21 de mayo de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia por la que se acuerda el impulso y continuación del procedimiento iniciado para la tramitación del anteproyecto de Ley, en aplicación del apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

9. Resolución de 21 de mayo de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia por la que se acuerda someter

al trámite de audiencia e información pública el anteproyecto de ley por un periodo de quince días naturales.

10. Informe de 15 de junio de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.

11. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 23 de junio de 2020.

12. Texto inicial del anteproyecto de ley orgánica sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

13. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno relativo al acuerdo adoptado por el Consejo en su sesión de 8 de julio de 2020 por el que queda enterado de la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora por parte de la consejera de Presidencia.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Consideraciones generales. Análisis del marco constitucional y estatutario.

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.a) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre (en adelante, Ley 7/2015), que dispone: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: a) Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid”*, y a

solicitud de la consejera de Presidencia, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18 del ROFCJA.

El presente dictamen ha de comenzar con una referencia obligada a lo recogido por esta Comisión en su Dictamen 102/16, de 12 de mayo, relativo al anteproyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la inclusión de medidas de regeneración democrática cuya tramitación parlamentaria decayó al finalizar la X legislatura de la Asamblea de Madrid.

En dicho dictamen se hacían una serie de consideraciones sobre los Estatutos de Autonomía, su reforma y la posible reforma del EACM que conviene recordar.

Señalábamos que el parámetro que esta Comisión Jurídica Asesora ha de utilizar para emitir dictamen sobre una reforma estatutaria es la Constitución Española que, como recuerda la STC 99/1986, de 11 de julio (F.J. 4º) es el único criterio válido para enjuiciar las disposiciones contenidas en un Estatuto de Autonomía.

El carácter compuesto del Estado que contempla la Constitución Española (STC 35/1982, de 4 de junio) supone que, partiendo de la unidad de la Nación consagrada en su artículo 2, las funciones estatales se encomiendan tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas (STC 119/1992, de 18 de septiembre).

Los Estatutos de Autonomía se contemplan en el artículo 147 de la Constitución Española que establece que:

“Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma

y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

La STC 247/2007, de 12 de diciembre, precisó una serie de características de los Estatutos de Autonomía que conviene recordar.

En primer lugar, destaca el importante margen de decisión del legislador estatutario sobre la base del principio dispositivo ínsito en la Constitución Española de tal forma que constituye la norma expresiva de su acervo institucional y competencial.

En cuanto a su reforma, se exige la necesaria confluencia de voluntades manifestada a través de la intervención de la Asamblea legislativa autonómica y de las Cortes Generales con sometimiento, en su caso, a referéndum. En todo caso, la rigidez de la reforma se articulará a través de los procedimientos previstos en los propios Estatutos tal y como se establece en los artículos 147.2 y 152.2 de la Constitución Española con la aprobación, como decimos, de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, de tal forma que la reforma que no siga este procedimiento sería inconstitucional, tal y como recogió la STC 36/1981, de 12 de febrero.

Por lo que respecta específicamente a la reforma del EACM, este, en su título VI, dedica un único artículo, el artículo 64, a la reforma estatutaria:

“1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.

La propuesta de reforma requerirá, en todo caso la aprobación de la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por la Asamblea o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de la Asamblea hasta que haya transcurrido un año”.

De esta forma están habilitados tanto el Gobierno de la Comunidad de Madrid como la Asamblea y dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado el 7 de febrero de 2019 (en adelante, RAM), contempla la reforma del Estatuto en sus artículos 155 y 156 (sección 1^a del capítulo III del título VII) estableciendo que se tramitará con arreglo a lo establecido en el procedimiento legislativo común con las especialidades contenidas en esa sección.

Se reconoce la iniciativa, según lo establecido en el artículo 64 del EACM, tanto al Consejo de Gobierno como a la Asamblea, a propuesta de una tercera parte de sus miembros o de dos tercios de los municipios de la Comunidad de Madrid, cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid. Los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid requerirán, en todo caso, la aprobación de la Asamblea de Madrid con los requisitos establecidos al efecto en el EACM (mayoría de dos tercios de los diputados) y una vez aprobados se remitirán a las Cortes Generales para su tramitación como ley orgánica. En caso de no aprobarse, bien por la Asamblea de Madrid o bien por las Cortes Generales, no podrá ser sometido nuevamente a debate y votación hasta que haya transcurrido un año desde su no aprobación.

Se trata por tanto de un procedimiento que uno de los votos particulares al ATC 135/2004, de 20 de abril, define como un:

“(...) proceso en el cual existen fases bien diferenciadas con intervención de órganos diversos, incardinados a su vez en la estructura estatal y en la autonómica, e incluso directamente del electorado de la Comunidad Autónoma”.

SEGUNDA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de los proyectos de ley.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos.

Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

A ello ha de sumarse la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que entró en vigor el pasado 1 de enero de 2020 y que también contempla algunas especialidades en la materia.

No obstante, ha de recordarse que el Tribunal Constitucional en su STC 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta Comisión viene destacando que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia, al igual que la Ley del Gobierno, que contempla también la tramitación de disposiciones generales.

Por ello ha de recordarse que el artículo 22 de la Ley del Gobierno atribuye de forma genérica la iniciativa legislativa al ejecutivo. En este caso, nos encontramos específicamente con lo previsto en el artículo 64 del Estatuto de Autonomía que reconoce que al Gobierno de la Comunidad de Madrid la iniciativa para promover la reforma del Estatuto.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Presidencia, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia en relación con el artículo 42 de la Ley 1/1983, de 13 diciembre, de Gobierno y Administración de la

Comunidad de Madrid, relativo a la competencia del Consejero de Presidencia para impulsar y estudiar el programa legislativo del Consejo de Gobierno.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En este caso, el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019 no contempla ninguna reforma estatutaria. La MAIN, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno justifica esa falta de previsión en el Plan Anual y la necesidad de promover la reforma estatutaria por la necesidad de disponer de la figura del decreto-ley como un instrumento normativo con el que se pueden afrontar crisis como la ocasionada por la pandemia debida a la COVID-19 a lo que añade la complejidad del procedimiento de reforma estatutaria con una fase en la Comunidad de Madrid (Gobierno y Asamblea) y otra en las Cortes Generales para su aprobación como ley orgánica.

2.- Igualmente, el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este caso, se ha prescindido de este trámite, lo que se ha justificado en la MAIN por la tramitación urgente del anteproyecto. Ha de añadirse que el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en vigor desde el 1 de enero de 2020) permite excluir el derecho de participación en la elaboración de

disposiciones de carácter general cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, expresión que puede comprender los casos de urgencia en la tramitación de la norma.

3.- Por lo que se refiere a la MAIN exigida por el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre (en adelante, Real Decreto 931/2017), se han incorporado al procedimiento distintas memorias firmadas por la secretaría general técnica de la Consejería de Presidencia en las siguientes fechas:

-7 de abril de 2020. Memoria inicial.

-29 de abril de 2020. Memoria previa a la remisión del anteproyecto a las Secretarías Generales Técnicas.

-20 de mayo de 2020. Memoria previa a la apertura del trámite de audiencia e información pública.

-15 de junio de 2020. Memoria anterior a la remisión a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

-6 de julio de 2020. Memoria para la remisión a esta Comisión Jurídica Asesora.

De esta forma se cumple lo recordado en numerosos dictámenes de esta Comisión en cuanto a que la MAIN se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva. Por ello y tras el presente dictamen, deberá elaborarse una nueva versión con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno.

Asimismo, se ha optado por la posibilidad de memoria abreviada contemplada en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017 para aquellos casos en que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados o estos no sean significativos. Sobre la utilización de la memoria abreviada se ha pronunciado esta Comisión en el Dictamen 15/20, de 23 de enero, en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015 (rec. 523/2013) y el Dictamen 1901/2011, de 17 de noviembre de 2011 del Consejo de Estado, recuerda que esta modalidad de memoria procede en los casos de ausencia de impactos y que la apreciación de tal ausencia corresponde, en primer término, a la Administración o, en su caso, a esta Comisión Jurídica Asesora.

A estos efectos cabe considerar que, en efecto, la reforma del Estatuto que se propone no tiene efectos significativos en ninguno de los ámbitos a los que alude el artículo 2 del Real Decreto 931/2017 puesto que se trata de una norma que afecta exclusivamente al régimen institucional de la Comunidad de Madrid y a las relaciones entre Gobierno y Asamblea a lo que se suma el que la Administración justifica la procedencia de la memoria abreviada, tal y como exige el artículo 3.3 del Real Decreto 931/2017.

En concreto, la MAIN recoge que no se prevé que la iniciativa tenga impactos económicos o presupuestarios ni suponga el establecimiento de cargas administrativas a los ciudadanos.

Tampoco tiene impactos por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia o sobre orientación sexual, identidad o expresión de género tal y como resulta de los informes preceptivos evacuados en el procedimiento y a los que se ha hecho referencia con anterioridad.

Igualmente, tampoco se prevén impactos distintos a los señalados anteriormente y no se considera necesario realizar un análisis coste-beneficio dada la naturaleza de la norma propuesta.

La MAIN que figura en el expediente remitido contempla de una manera sucinta la motivación, objetivos y alternativas del proyecto para determinar la oportunidad de la propuesta. No obstante, en algún aspecto ha de considerarse un tanto insuficiente. Así justifica la reforma en la necesidad de una regulación rápida ante situaciones graves e inesperadas, pero no analiza la insuficiencia de los instrumentos jurídicos existentes y que hacen necesaria la reforma. En concreto no analiza la posibilidad de tramitar proyectos de ley en lectura única y por el procedimiento de urgencia ni la posibilidad de la Comunidad de Madrid de regular un procedimiento propio de elaboración de anteproyectos de ley especialmente sumario. Ha de recordarse que la ya citada STC 55/2018 recuerda en su F.J. 7 que:

«(...) el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”».

La memoria debería analizar estas cuestiones para justificar mejor la oportunidad y necesidad de la reforma.

Asimismo, convendría corregir alguna expresión poco afortunada como la contenida en el apartado III (análisis jurídico) al indicar que la posibilidad de tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley *“permite a la Asamblea de Madrid adaptar la regulación en él contenida a sus deseos”*.

La Asamblea de Madrid representa al pueblo de Madrid conforme establece el artículo 9 del EACM y la tramitación parlamentaria de los proyectos y proposiciones de ley supone el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos y representa “*la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan (...) constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante*” (STC 139/2018, de 17 de diciembre, F.J. 4). Asimismo, y es importante destacarlo toda vez que la convalidación de los decretos-leyes se realiza en un debate de totalidad, el derecho de enmienda conecta con los principios de pluralismo político y de representación de las minorías. De ahí la necesidad de que la memoria no incurra en una cierta minusvaloración (sin duda no premeditada) de esta tramitación parlamentaria.

Tampoco es correcto afirmar que la reforma del Estatuto “*despliega sus efectos en el ámbito de la Comunidad de Madrid*” (apartado IV) puesto que el EACM es una ley orgánica, integrante del ordenamiento jurídico estatal y que forma parte del bloque de la constitucionalidad. De hecho, la MAIN contiene esa afirmación para indicar que no se recoge normativa autonómica afectada para, a continuación, afirmar que su aprobación conllevara la necesidad de modificar distintas normas tales como el Reglamento de la Asamblea o la Ley de Gobierno y Administración, entre otras.

4.- El anteproyecto de Ley Orgánica ha sido sometido a información y audiencia pública. Consta en el expediente la resolución de 21 de mayo de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia acordando la apertura de dicho trámite y un pantallazo del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid relativo a ese trámite de audiencia indicando que el plazo ha finalizado.

Esa información continúa siendo accesible en el portal de transparencia en el momento de la elaboración del presente dictamen.

Según se afirma en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 15 de junio de 2020 no se han recibido alegaciones por parte de los ciudadanos.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han formulado observaciones de redacción y de técnica normativa por las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, algunas de las cuales han formulado observaciones fundamentalmente de técnica normativa, tal y como se ha recogido en los antecedentes de hecho.

6.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia fechado el 15 de junio de 2020.

7.- En relación con los informes preceptivos, se han incorporado al procedimiento los informes de impacto de género y de impacto sobre orientación sexual, identidad o expresión de género evacuados por la Dirección General de Igualdad y el informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia por parte de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad.

Conforme el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 15.3 a) del citado Decreto 282/2019, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, se ha emitido el informe de 24 de abril de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería. Dicho informe, además de diversas consideraciones sobre técnica normativa propone unificar esta

reforma del Estatuto con otra que se está tramitando desde la Vicepresidencia, Consejería de Deportes y Portavocía del Gobierno en materia de aforamientos. Esta sugerencia es rechazada en la MAIN puesto que tal reforma se promueve desde otra consejería de la Comunidad de Madrid.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los anteproyectos de ley. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 23 de junio de 2020, por el que se informa favorablemente el anteproyecto de reforma estatutaria.

TERCERA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como toda norma jurídica, el anteproyecto sometido a dictamen consta de una exposición de motivos o parte expositiva en la que, tal y como recordamos en nuestro Dictamen 102/16, el Tribunal Constitucional, en su STC 31/2010, de 28 de junio, destacó que suponía “*la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene*”. Por ello, y aunque el Tribunal recuerda su doctrina iniciada con la STC 36/1981, de 12 de noviembre, en cuanto a que los preámbulos no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, pone de relieve su importancia como criterio hermenéutico sin que, en el caso de los Estatutos de Autonomía, puedan imponerse a la autoridad interpretativa del Tribunal.

En este sentido, la parte expositiva expone diversas consideraciones sobre los decretos-leyes en el ámbito autonómico y un

resumen de la modificación propuesta de los artículos 15 y 40 del Estatuto.

Las primeras versiones del anteproyecto carecían en su exposición de motivos de una referencia a las anteriores reformas del Estatuto, lo cual ya había sido objetado en el Dictamen 102/16. En la última versión, remitida a esta Comisión para dictamen se corrige esta omisión.

Sería recomendable modificar la redacción de la parte expositiva en cuanto al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia al indicar que los decretos-leyes permiten ofrecer “*la debida protección a las personas y sus bienes*” puesto que responde a una visión excesivamente patrimonialista, más propia del derecho privado que de una norma de derecho público que constituye el marco esencial regulador del funcionamiento de la Comunidad de Madrid. Por ello se propone sustituir la referencia a los “*bienes*” por los “*derechos*”.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva ya hemos dicho que contiene un artículo único dividido en dos apartados, que a su vez contemplan la nueva redacción de cada uno de los dos artículos del Estatuto de Autonomía que se modifican.

Al igual que indicamos en nuestro Dictamen 102/16, esta Comisión analizará la legalidad del anteproyecto sometido a dictamen partiendo exclusivamente de la Constitución Española como parámetro de constitucionalidad, de tal forma que los aspectos de oportunidad y conveniencia deben ser valorados tanto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid como, en la eventual tramitación parlamentaria, por la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales.

Con carácter previo al análisis de la reforma propuesta en el anteproyecto, conviene recordar algunos aspectos relativos a la figura de los decretos-leyes, sus antecedentes, regulación, los presupuestos

para su utilización y los límites de los decretos-leyes, así como su recepción en los ordenamientos autonómicos mediante las reformas de los Estatutos de Autonomía.

1.- El decreto-ley en la Constitución Española de 1978.
Antecedentes y su regulación en el artículo 86

El decreto-ley aparece recogido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 86 de la Constitución Española como una forma excepcional en la que el Gobierno puede dictar normas con rango de ley sin una habilitación previa del poder legislativo.

Los antecedentes históricos más inmediatos de esta figura fueron el artículo 80 de la Constitución de la República Española de 1931 que permitía que el Presidente de la República pudiese regular materias reservadas a las Cortes cuando estas no se hallasen reunidas en casos excepcionales que requiriesen urgente decisión o cuando así lo requiriese la defensa de la Republica. Para ello necesitaba el acuerdo unánime del Gobierno y de dos tercios de la Diputación permanente. Tales decretos solo tendrían carácter provisional y su vigencia estaba limitada al tiempo que tardase el Congreso en legislar sobre esa materia. Frente a esa estricta regulación, el artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas estableció que el Gobierno, por razones de urgencia, podría proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para regular materias competencia de las Cortes. La urgencia sería apreciada por el Jefe del Estado, oída una Comisión y de la promulgación de los decretos-leyes se daría cuenta a las Cortes.

A su vez, en las constituciones europeas de postguerra que influyeron en los constituyentes de 1978, destaca el artículo 77 de la Constitución italiana de 1947 que establece que en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia, el Gobierno puede adoptar,

bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, debiendo presentarlas a las Cámaras ese mismo día para su conversión, las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes. Tales decretos perderán toda eficacia desde el principio si no fueren convertidos en leyes dentro de los sesenta días desde su publicación.

Con estos antecedentes que, en el caso de los españoles, destacan uno por su carácter restrictivo y otro por su laxitud, el constituyente de 1978 optó por una regulación estricta pero que, al mismo tiempo, otorgase una eficacia práctica a una figura llamada a regular situaciones urgentes y con especial importancia para el funcionamiento del país.

Así, el artículo 86 de la Constitución Española establece que:

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

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

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

Dentro de este precepto, tanto la doctrina como la jurisprudencia han distinguido tres cuestiones claramente perfiladas: a) El “presupuesto de hecho habilitante” que es la extraordinaria y urgente necesidad; b) los límites del decreto-ley; y c) su carácter provisional y la convalidación por el Congreso de los Diputados.

A ellos nos referiremos al tratar del articulado de reforma sometida a dictamen.

2.- Los decretos-leyes autonómicos. Inexistencia inicial y admisión en los nuevos estatutos de autonomía.

Inicialmente los Estatutos de Autonomía no recogían la posibilidad de que las Comunidades Autónomas promulgaran decretos-leyes. Esta posibilidad, que fue tenida en cuenta en el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Asturias y Cataluña, no llegó finalmente al texto final de estos dos Estatutos que, en el caso del catalán, sirvió en gran medida de modelo a los demás Estatutos.

Pese a ello, en el País Vasco se promulgó la Ley 17/1983, de 8 de septiembre, por la que se facultaba al Gobierno para dictar decretos-leyes con motivo de unas graves inundaciones. Dicha Ley habilitaba durante cuatro meses al Gobierno Vasco a dictar decretos-leyes los cuales deberían ser convalidados en el Parlamento Vasco conforme el artículo 86 de la Constitución Española.

Esa Ley no fue recurrida ante el Tribunal Constitucional y a raíz de ella se generó un debate doctrinal entre defensores de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y quienes rechazaban esa

posibilidad que obtuvieron cierto apoyo en la STC 116/1994, de 18 de abril que consideró que el artículo 134.7 de la CE no era aplicable a las Comunidades Autónomas que no hubieran recogido una previsión semejante en su Estatuto de Autonomía (F.J. 5º), por lo que habría que excluir de la misma forma cualquier aplicación del artículo 86 a las Comunidades Autónomas.

En los años 2004-2005 comenzaron a gestarse las reformas de distintos Estatutos de Autonomía que han llevado a que se hable de unos “*Estatutos de segunda generación*”. Sin entrar en su análisis y su posterior control por el Tribunal Constitucional ha de indicarse que, además de las polémicas cartas de derechos estatutarios, los nuevos Estatutos trataron de perfeccionar el marco institucional tanto acogiendo nuevas instituciones como definiendo otras ya existentes en los anteriores Estatutos y delimitando sus competencias.

En concreto, en cuanto a las relaciones entre Gobierno y Parlamento, los nuevos Estatutos han consolidado la posibilidad del presidente de la Comunidad Autónoma de disolver anticipadamente el Parlamento y, especialmente, han recogido la posibilidad del Gobierno de dictar decretos-leyes.

El primero de los nuevos Estatutos que recogió la posibilidad de decretos-leyes autonómicos fue el de la Comunidad Valenciana, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

La nueva redacción del artículo 44 establece en su apartado 4º que 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.

Si bien el citado Estatuto fue objeto de la STC 247/2007, de 12 de septiembre y 249/2007, de 13 de diciembre, el citado precepto no fue objeto de recurso y por tanto no fue analizado por el Tribunal Constitucional.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, admite en su artículo 64 la posibilidad de los decretos-leyes que podrá dictar el Gobierno en caso de necesidad extraordinaria y urgente. Se establecen como límites 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.

Estos decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a la promulgación no son validados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad. Por último, se recoge que el Parlamento podrá tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia dentro de ese plazo de treinta días.

Al igual que el Estatuto Valenciano, el nuevo Estatuto Catalán fue recurrido ante el Tribunal Constitucional que dictó la STC 31/2010, de 28 de junio, sin que tampoco fuera recurrido el citado precepto.

No obstante, el Tribunal Constitucional, recogiendo el parecer de la doctrina mayoritaria, ha admitido expresamente esa posibilidad. Según la STC 93/2015, de 14 de mayo (F.J. 3º):

“El decreto-ley autonómico es una fuente normativa con rango legal no prevista por la Constitución cuando define la organización territorial del Estado en su título VIII. Son las modificaciones de los Estatutos de Autonomía posteriores a 2006 las que, en general, han

atribuido la facultad de legislación de urgencia a los respectivos Consejos de Gobierno.

El Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional [art. 147.2 c) CE; y, por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4], que comprende entre otros aspectos las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes. El Estatuto de Autonomía, dentro de estos ámbitos, puede asignar al Consejo de Gobierno potestades normativas de mayor o menor alcance y, en caso de que lo haga, precisar las fuentes del Derecho a su disposición. Dada esta caracterización abierta del régimen autonómico y la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, la imprevisión en el título VIII de la categoría del decreto-ley no puede verse como una prohibición sino como un espacio entregado a la libre configuración del legislador estatutario, a quien, al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico.”

En el título VIII no hay ningún elemento que vele al Estatuto esta concreta capacidad de conformar el sistema institucional autonómico. Por contra, el art. 153 a) CE, al disponer que el control de la actuación de los órganos autonómicos “se ejercerá por el Tribunal Constitucional [respecto] a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley”, admite que entre las fuentes primarias autonómicas se cuenten categorías distintas a la ley formal emanada del órgano legislativo”.

No obstante, el Tribunal añade unos límites mínimos en el F.J. 5º:

“De acuerdo con lo razonado, un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el art. 86.1 CE como garantía del principio democrático. Y en todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno”.

A raíz de esta admisión, otros Estatutos de Autonomía recogieron la posibilidad de que el Gobierno autonómico dictase decretos-leyes, de tal forma que, en la actualidad, además de los dos ya indicados, son los siguientes:

-Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (artículo 49).

Se pueden dictar en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en treinta días siguientes a su promulgación en debate y votación de totalidad. Durante ese plazo se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Se establecen como límites, la regulación de los derechos establecidos en el Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, la reforma del Estatuto, el régimen electoral y el ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

-Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 110).

Se pueden dictar en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en treinta días siguientes a su promulgación en debate y votación de totalidad. Durante ese plazo se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Se establecen como límites los derechos establecidos en el Estatuto, el régimen electoral y las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

-Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) modificada por Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre (artículo 21 bis).

Se pueden dictar decretos-leyes forales en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en los treinta días siguientes a su promulgación en debate y votación de totalidad. Durante ese plazo se podrán tramitar como proyectos de ley foral por el procedimiento de urgencia.

Se establecen como límites la imposibilidad de desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros y de las instituciones de la Comunidad Foral regulados en el Estatuto, la reforma del Estatuto ni de las leyes forales dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en el mismo, el régimen electoral y los Presupuestos Generales de Navarra.

-Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 44).

Se pueden dictar decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en treinta días siguientes a su publicación en debate y votación de totalidad. Durante ese plazo se

podrán tramitar como proyectos de ley sin requerir procedimiento de urgencia.

Se establecen como límites 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.

-Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (artículo 25.4).

Se pueden dictar decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en treinta días siguientes a su promulgación en debate y votación de totalidad. Durante ese plazo se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Se establecen como límites la reforma del Estatuto, la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, el régimen electoral, el presupuestario, el tributario y el de los derechos previstos en el Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el decreto-ley para la regulación de materias para las que el Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes.

-Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura [artículos 16.2 f) y 33].

Se pueden dictar decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en un mes desde su publicación oficial en debate y votación de totalidad. Durante ese plazo se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Se establecen como límites la reforma del Estatuto, las leyes de presupuestos o las materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada.

-Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia modificada por Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre (artículo 30).

En este caso la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2013 se limitó exclusivamente a introducir la figura del decreto-ley en el artículo 30.3, único precepto objeto de reforma.

Se pueden dictar decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en treinta días siguientes a su promulgación en debate y votación de totalidad. Durante ese plazo se podrán tramitar como proyectos de ley sin requerir procedimiento de urgencia.

No podrán ser objeto de decreto-ley la regulación de los derechos previstos en el Estatuto, el régimen electoral, las instituciones de la Región de Murcia, ni el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

-Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (artículo 46).

Se pueden dictar decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, debiendo convalidarse en el plazo improrrogable de treinta días desde su publicación en debate y votación de totalidad, debiendo convocarse la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera reunido. Durante ese plazo se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Dichas normas no podrán afectar a los supuestos excluidos de la posibilidad de delegación legislativa en el artículo 45 (leyes del

presupuesto de la Comunidad Autónoma y leyes de instituciones autonómicas o que requieran mayoría cualificada del Parlamento) ni a la regulación esencial de los derechos establecidos en el Estatuto.

3.- La “extraordinaria y urgente necesidad” como presupuesto habilitante del decreto ley.

El requisito de la extraordinaria y urgente necesidad es, sin duda alguna, el elemento esencial que define la figura del decreto-ley y así puede comprobarse en la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto.

En la temprana STC 6/1983 el Tribunal Constitucional justificó la necesidad del decreto-ley como un instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas. Se trata de hacer frente a 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, criterio constantemente repetido por el Tribunal, así STC 68/2007 de 28 de marzo y STC 137/2011, de 14 de septiembre. Para esta última ha de existir una excepcionalidad, gravedad relevancia e imprevisibilidad que requieren una acción normativa inmediata. Ahora bien, esa inmediatez se refiere a la adopción de la medida normativa pero no exige que su ejecución sea inmediata o instantánea STC 237/2012 (F.J. 6º).

Esa extraordinaria y urgente necesidad es un concepto jurídico indeterminado cuya valoración corresponde esencialmente al Gobierno en cuanto es quien puede promulgar tales decretos-leyes en el ejercicio de las funciones de dirección política que le atribuye el artículo 97 de la Constitución Española (STC 29/1982, STC 60/1986 y STC 237/2012)

lo cual, aunque le otorgue un amplio margen de discrecionalidad (STC 29/1982), no quiere decir que tenga libertad de apreciación [STC 182/1997 (F.J. 3)], siendo función del Tribunal Constitucional el aseguramiento de estos límites, y la garantía de que, en el ejercicio de esta facultad, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución por lo que, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, podrá rechazar la definición que los órganos políticos (tanto el Gobierno como el Congreso al convalidar), hagan de una situación determinada y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley pero al mismo tiempo el Tribunal reconoce que no puede sustituir el juicio político del Gobierno (STC 137/2011).

La justificación del decreto-ley corresponde al Gobierno y para ello el Tribunal Constitucional ha atendido a los criterios expuestos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (que ha de acompañar a los proyectos de decretos-leyes, conforme establece el artículo 1 del Real Decreto 931/2017), en la parte expositiva del decreto-ley y en el propio debate de convalidación en el Congreso de los Diputados [STC 12/2015, de 5 de febrero, (F.J 3º)] rechazando las fórmulas y expresiones ambiguas y meramente rituales (STC 68/2007 F.J. 9º).

No obstante, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se observa una evolución desde una posición más flexible ante la valoración del Gobierno a sentencias cada vez más estrictas como consecuencia del abuso en la utilización de esta figura.

Como indica la STC 332/2005, de 15 de diciembre) el Tribunal debe centrarse en la posible existencia de un evidente desconocimiento de los límites o falta de conexión entre las circunstancias que justifican el decreto-ley y su contenido normativo [STC 1/2012 (F.J. 6º)].

Las medidas dependen lógicamente de la materia objeto de regulación, pero el Tribunal Constitucional ha exigido que se trate de medidas concretas y de eficacia inmediata (STC 29/1982) si bien se

admite la colaboración reglamentaria dado su carácter técnico (STC 332/2005) siempre y cuando pese a esa remisión reglamentaria el decreto-ley tenga un contenido normativo que afecta por sí a la regulación de la situación jurídica en él contemplada [STC 11/2002, de 17 de enero (F.J. 7º)]. Una de las justificaciones recurrentes en la promulgación de decretos-leyes ha sido la existencia de razones económicas. Esta materia que suele exigir la adopción de medidas frecuentes hizo que el Tribunal Constitucional adoptara inicialmente un criterio un tanto laxo y así la STC 23/1993, de 21 enero (F.J. 5º) destacó que el decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito para afrontar coyunturas económicas problemáticas aun cuando se tratase de aprovechar (como era el caso) una situación económica favorable. Sin embargo, posteriormente ha matizado esa postura y así en la STC 68/2007 y en la STC 31/2011, de 17 de marzo (F.J. 8º) consideró que no había conexión de sentido entre la urgencia y las medidas adoptadas para afrontarla.

También ha considerado que no cabía entender existente una situación de urgencia en el establecimiento de un plazo para abonar una indemnización a un particular [STC 152/2017, de 21 de diciembre (F.J. 6º)] ni para la articulación de créditos extraordinarios para el pago de material militar que podrían haberse articulado a través del procedimiento legislativo ordinario sin que sea justificación suficiente las relativas a un posible descrédito del Estado en caso de retraso en el pago a los proveedores [STC 126/2016, de 7 de julio (F.J. 6º) y STC 169/2016, de 6 de octubre (F.J. 3º)].

Para concluir esta exposición genérica sobre la urgencia ha de indicarse que no es impedimento para la promulgación de decretos-leyes el que la materia sobre la que inciden pueda regularse por medio de un reglamento ya que, dejando a un lado la actual complejidad de la aprobación del procedimiento de elaboración de normas

reglamentarias, el Tribunal Constitucional ha recordado en numerosas ocasiones que no existe en nuestro ordenamiento una “*reserva de reglamento*”, así la STC 332/2005 (F.J. 7º).

4.- Los límites del decreto-ley. La regulación propuesta en el anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

A los mismos se refiere el anteproyecto en la nueva redacción que se otorga al artículo 15.4 del EACM, de tal forma que se recogen los siguientes límites:

-No podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos recogidos en el título I de la Constitución Española.

-Tampoco podrán afectar las instituciones de autogobierno reguladas en el título I del EACM.

-No afectarán al derecho electoral general.

-No podrán aprobar los presupuestos de la Comunidad de Madrid.

-No afectaran a las materias reservadas expresamente a una “*ley de la Asamblea*” en el EACM salvo las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59 siempre que, en este caso, su regulación resulte constitucionalmente admisible.

Con carácter previo ha de destacarse que el Tribunal Constitucional ha venido destacando que la expresión “*afectar*” no puede entenderse de una forma expansiva de manera que incluyese cualquier actuación que incidiese en uno de los campos excluidos del decreto-Ley, así STC 111/1983, de 2 de diciembre (F.J. 8º).

En primer lugar, tanto el artículo 86 de la Constitución Española como el anteproyecto de ley orgánica contemplan la prohibición de

afectación de los derechos, deberes y libertades contemplados en el Título I de la Constitución Española.

A este respecto, ha de partirse del hecho de que el Tribunal Constitucional ha rechazado categóricamente la equiparación de ese límite con la reserva de ley orgánica contenida en el artículo 81 de la Constitución Española, así la STC 111/1983 (F.J. 8º) y la STC 95/1988, de 26 de mayo, recuerdan que la reserva de ley orgánica es por fuerza más restringida, pues tan sólo cubre el desarrollo general de un derecho fundamental o libertad pública de la sección 1ª, del capítulo II del título I de la Constitución Española o, en todo caso, la regulación de aspectos esenciales de dicho desarrollo, aunque se produzca en leyes sectoriales por lo que esta última sentencia considera que la alteración del derecho al juez predeterminado por la ley es una cuestión vedada al decreto-ley lo que conlleva su declaración de inconstitucionalidad (FF.JJ. 4º y 5º).

Es más, como recoge la STC 81/2015, de 30 de abril, el amplio catálogo de derechos y libertades contemplado en el título I de la Constitución Española hace que, si se interpretase de manera amplia el concepto “afectar”, ello conllevaría el privar de todo valor al mecanismo del decreto-ley ya que siempre afectaría a alguno de esos derechos y libertades convirtiéndose así en un instrumento inútil para regular cualquier materia lo que permite calificar como absurda tal interpretación (F.J. 6º).

De esta manera el Tribunal Constitucional ha admitido el decreto-ley en supuestos en los que se afectaba el derecho de propiedad al tratarse de una expropiación singular (STC 111/1983), la legalidad sancionadora como consecuencia de la tipificación de infracciones [STC 6/1994, de 17 de enero (F.J. 3º)], el derecho a la negociación colectiva [STC 104/2015, de 28 de mayo (F.J. 8º)], el derecho a la educación [STC 38/2016, de 3 de marzo (F.J. 6º)] o el derecho a la salud [STC

139/2016, de 21 de julio (F.J. 6º)]. En cambio, se ha rechazado el decreto ley como medio de alteración de las normas de competencia judicial [STC 93/1988, de 24 de mayo (F.J. 4º)] o la imposición de un uso habitacional a los propietarios de viviendas [STC 93/2015, de 14 de mayo (F.J. 13º)].

El anteproyecto tan solo alude a los derechos, deberes y libertados del título I de la Constitución toda vez que el EACM no recoge, a diferencia de Estatutos de Autonomía más modernos, una declaración de derechos estatutarios. En aquellos Estatutos que sí recogen un listado de derechos, se limita igualmente la afectación de tales derechos por los decretos-leyes. En este sentido los Estatutos de Cataluña, Aragón, Castilla y León, Islas Baleares, Andalucía, Navarra (que excluye tan solo el desarrollo directo), Murcia y Canarias.

Respecto a la prohibición de afectar a las instituciones, la STC 60/1986, de 20 de mayo, (F.J. 4º), tras recordar su criterio en cuanto al concepto de “afectar” entiende que por tales han de entenderse aquellas comprendidas en el texto constitucional y cuya regulación exija una ley a lo que suma el que:

“La prohibición constitucional haría referencia en este supuesto a los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas. Definido en estos términos el alcance de la limitación del art. 86 de la Constitución, es claro que una regulación como la contenida en el Decreto-ley impugnado no vulnera el mencionado límite material en la medida en que no es general y no sienta tampoco las líneas esenciales de la organización de la Administración del Estado, sino que se limita a regular aspectos parciales y concretos de una parte muy reducida del ordenamiento de la institución en cuestión”.

Del mismo modo la STC 237/2012, de 13, de diciembre, exige que tales instituciones tengan un “*componente orgánico*” por lo que no cabe entender por tal el “*equilibrio territorial*” existente en la planificación hidrológica (F.J. 7º). Tampoco se ha considerado que la regulación de la elección de los consejeros y del presidente de RTVE supusiese una vulneración de este límite [STC 150/2017, de 21 de diciembre, (F.J. 9º)].

El anteproyecto de ley orgánica recoge como límites a los decretos-leyes de la Comunidad de Madrid, no la afectación a las instituciones del Estado, lo que sería de por sí inconstitucional por extralimitación de sus competencias, sino la prohibición de afectar a las instituciones contempladas en el título I del EACM, esto es, la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad de Madrid -artículo 8 del EACM-.

En otros Estatutos de Autonomía este límite no aparece en el de Cataluña (artículo 64) ni en el de Extremadura (artículo 33). En el de Castilla y León el artículo 25 excluye del decreto-ley la regulación y fijación de sede de las instituciones básicas enumeradas en el artículo 19 (Cortes, Presidente y Junta).

El mismo concepto de instituciones básicas se recoge en el artículo 39 del Estatuto de las Islas Baleares (Parlamento, Gobierno, Presidente y Consejos Insulares). También el artículo 30 del Estatuto de Murcia excluye las instituciones de la Comunidad (Asamblea Regional, Presidente y Consejo de Gobierno). En el artículo 110 del Estatuto de Andalucía se alude las instituciones de la Junta que según el artículo 99 se integran el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno a los que se añadirían las instituciones del capítulo VI (Defensor del Pueblo andaluz, Consejo Consultivo, Cámara de Cuentas, Consejo Audiovisual de Andalucía y Consejo Económico y Social). En el artículo 21 bis de la LORAFNA se menciona a las instituciones reguladas en la LORAFNA por lo que habrá que entender que se refiere

no solo a las Cortes de Navarra, la Diputación Foral y el Presidente de la Comunidad Foral sino también la Cámara de Comptos, el Defensor del Pueblo de Navarra y el Consejo de Navarra.

Por último, el Estatuto de Canarias en su artículo 46 se remite a los límites del artículo 45 (decretos legislativos) que alude a “*las leyes de instituciones autonómicas*” entre los que se incluirían (Título II) el Parlamento de Canarias, la Presidencia, el Gobierno, la Diputación del Común, el Consejo Consultivo, la Audiencia de Cuentas y el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, como decimos, el anteproyecto ha optado por una fórmula estricta de tal manera que tan solo excluye a los decretos-leyes la regulación de las instituciones nucleares de la Comunidad como son la Asamblea, el Gobierno y la Presidencia de la Comunidad. En concreto, podría considerarse que el decreto-ley podría afectar a la Administración de la Comunidad de Madrid que no se contempla en el Título I del EACM sino en el capítulo II del título III si bien ha de recordarse que el artículo 37.2 del EACM establece que el régimen jurídico de la Administración regional y de sus funcionarios será regulado mediante una ley de la Asamblea, con lo que sería de aplicación otro de los límites que se recogen en el anteproyecto y al que nos referiremos posteriormente.

El anteproyecto de ley orgánica no recoge uno de los límites recogidos en el artículo 86 de la Constitución Española como es que los decretos-leyes no pueden incidir en el régimen de las Comunidades Autónomas.

Para la STC 29/1986, de 20 de febrero, ello supone (F.J. 2º) que el decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución, es decir, en el sentido de que el decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que sirven de

parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás (el llamado “*bloque de la constitucionalidad*”).

Ello no implica el que, como recogió la STC 23/1993, de 21 de enero (F.J. 2º), los decretos-leyes no puedan incidir en las Comunidades Autónomas puesto que el ejercicio de las competencias de un ente puede afectar en alguna medida a las del otro. Cuando la Constitución Española veda al decreto-ley “*afectar*” al régimen de las Comunidades Autónomas, se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias autonómicas y no a cualquier regulación que indirectamente “*incida*” en esas competencias. Esta doctrina se reitera en las SSTC 182/2013, de 23 de octubre (F.J. 3º) y 81/2015 (F.J 6º). En suma, lo que prohíbe este límite es atribuir competencias o delimitar positivamente las esferas competenciales de las Comunidades Autónomas [STC 197/2015, de 24 de septiembre (F.J. 7º)].

Se trata por tanto de un límite en el que la Constitución Española pretende evitar que el Gobierno de la Nación pueda alterar el Estado autonómico, pero en la medida en que se trata de una materia fuera del alcance de la Comunidad de Madrid ha de considerarse correcto el que no se recoja tal límite en la regulación de los decretos-leyes autonómicos. Es por ello por lo que tal límite no se recoge en ningún Estatuto de Autonomía salvo, al menos en teoría, en el de la Comunidad Valenciana toda vez que el mismo se remite en bloque a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Española.

Respecto al derecho electoral como límite al campo de actuación de los decretos-leyes, el anteproyecto de Ley Orgánica menciona expresamente al derecho electoral.

El artículo 86 de la Constitución excluye de los decretos-leyes el “*derecho electoral general*”, límite que en este caso sí coincide con la reserva de ley orgánica recogida en el artículo 81 de la Constitución

Española. Es por ello por lo que el Tribunal Constitucional en la STC 38/1993, de 16 de mayo (F.J. 13º), consideró que por “*derecho electoral general*” debía entenderse no solo la regulación de las elecciones generales sino todos los procesos electorales de alcance general que se desarrollasen en todo el Estado incluidas las elecciones locales por lo que estas eran materia de reserva de ley orgánica. Al definirse así el concepto por el Tribunal Constitucional esa misma definición ha de regir respecto a los decretos-leyes.

En la Comunidad de Madrid, el artículo 10 del EACM establece que las elecciones serán reguladas por una ley de la Asamblea (Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid), contemplando el propio Estatuto una serie de previsiones tales como la relación entre escaños y población, la prohibición del mandato imperativo, la circunscripción electoral, una barrera electoral del 5% de los votos emitidos, la fecha de celebración de las elecciones, el sufragio activo y pasivo y el fomento del voto de los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad. A su vez, el artículo 11.4 del EACM remite a una ley de la Asamblea la regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados que también han sido contempladas en la citada Ley 11/1986.

Estas previsiones estatutarias ya suponen en sí mismas una importante exclusión del decreto-ley en la materia electoral, pero, en todo caso, no resulta inadecuada la prohibición total de esta figura en una materia tan sensible para un Estado democrático. Por ello es un límite recogido expresamente en otros Estatutos de Autonomía como es el caso de los de Aragón, Islas Baleares, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, Murcia y Canarias. En Cataluña si bien no se recoge expresamente no cabe en esta materia el decreto-ley toda vez que el artículo 56 del Estatuto exige para la aprobación de la ley electoral una mayoría de dos tercios de los diputados.

El anteproyecto excluye expresamente que se puedan aprobar por decreto-ley los presupuestos de la Comunidad de Madrid. Se trata de una prohibición que responde a las peculiares características de las leyes de presupuestos. Prescindiendo de antecedentes históricos, la naturaleza normativa de las leyes de presupuestos ha sido reconocida plenamente por el Tribunal Constitucional desde la STC 27/1981 afirmando la STC 3/2003, de 16 de enero, que se trata de una ley peculiar con un contenido constitucionalmente predeterminado:

“(...) exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66.2 atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno. (F.J. 4º).

Se trataría por tanto de una ley en la que existiría un límite implícito a su aprobación por decreto-ley, límites implícitos a los aludiremos posteriormente, toda vez que el artículo 61 del EACM reserva expresamente a la Asamblea el “*examen, aprobación, enmienda y control*” de los presupuestos de la Comunidad de Madrid, facultades que no podrían cumplirse en la mera convalidación del decreto-ley. Cuestión distinta es si se pueden habilitar o cancelar créditos mediante decreto-ley, lo cual ha sido en ocasiones rechazado por alguna doctrina con base en el artículo 134.5 de la Constitución Española que no tiene un equivalente en el EACM de la Comunidad de Madrid.

En cualquier caso, es cierto que este límite aparece también en otros Estatutos de Autonomía como los de Cataluña, Aragón, Islas Baleares, Andalucía, Navarra, Extremadura, Murcia y Canarias, extendiéndose a toda la materia presupuestaria en el de Castilla y León. Aludiremos de nuevo a esta cuestión al analizar el límite relativo

a las materias objeto de reserva de ley de la Asamblea que pasamos a exponer.

Junto a estos límites expresamente recogidos en el artículo 86 de la Constitución Española, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto la existencia de otros que podrían calificarse como “*implícitos*” en aquellos casos en los que existe reserva de ley orgánica o la Constitución exige expresamente la intervención de los órganos parlamentarios mediante ley [STC 60/1986 (F.J. 2º)] o como indica la STC 155/2005, de 9 de julio (F.J 5º): “*el conjunto de las reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos*”.

Este límite surgido de la jurisprudencia constitucional plantea diversas dudas en cuanto a su aplicación. Así, la citada STC 60/1986 excluye el decreto-ley en aquellos supuestos en los que la Constitución “(...) prevea expresis verbis la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley.” Sin embargo, tan solo el Estatuto de Autonomía de Castilla y León al establecer en su artículo 25.4 que: “*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*” y la LORAFNA en su artículo 21 bis “(...) *las leyes forales dictadas en su desarrollo a las que se hace mención expresa en ella*”, han recogido expresamente tal límite.

El anteproyecto ha tenido en este sentido diversas vicisitudes. En el anteproyecto de 7 de abril de 2020 que fue sometido al informe de coordinación y calidad normativa figuraba ese límite cuya supresión fue sugerida en el citado informe. La MAIN de 29 de abril de 2020 se limitaba a recoger que se aceptaban todas las sugerencias de dicho informe y en la MAIN de 29 de mayo de 2020 se justifica expresamente ese cambio puesto que tal límite no está contemplado en el artículo 86 de la Constitución Española y la “*reserva de ley*” no es un obstáculo a

la actuación del decreto-ley, argumentación que se reitera en la MAIN de 15 de junio de 2020. Es por ello por lo que en el texto del anteproyecto sometido a informe de las distintas secretarías generales técnicas no aparece al igual que ocurre con el sometido a información pública y al informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, en el anteproyecto sometido a dictamen de esta Comisión se vuelve a la redacción inicial y la MAIN de 6 de julio de 2020 recoge una argumentación contraria a la citada sugerencia considerando que el decreto-ley tiene un carácter excepcional que se ve reforzado en las Comunidades Autónomas que disponen además de un sistema unicameral a lo que se suma el que los Estatutos pueden imponer límites propios a esta figura normativa, tal y como han hecho Castilla y León y Navarra.

Asimismo, la MAIN destaca que se procede a entrecomillar la expresión “*ley de la Asamblea*” para aclarar que no comprende otros supuestos como el del artículo 39 del EACM que, cuando contempla la creación de entes institucionales no recoge esa expresión, sino que simplemente establece una reserva de ley.

Tal y como se recogió al principio de este Dictamen, la actuación de esta Comisión ha de ceñirse a examinar el anteproyecto desde un canon de constitucionalidad y en este sentido nada puede objetarse a que el EACM al contemplar la regulación de los decretos-leyes autonómicos pueda establecer los límites que considere oportunos, tal y como ha reconocido la STC 93/2015 al considerar los límites del artículo 86 de la Constitución como un mínimo que deben respetar los Estatutos de Autonomía sin perjuicio de que estos, en cuanto norma institucional básica (artículo 147 de la Constitución Española) puedan establecer otros adicionales. Por ello no puede hacerse objeción alguna desde el punto de vista de la constitucionalidad a esa previsión que, en

cierta forma, no hace sino recoger un límite implícito recogido en la STC 60/1986. Ahora bien, convendría que la MAIN explice el cambio de criterio de conformidad con el artículo 2.1 i) 3º del Real Decreto 931/2017.

No obstante, ha de indicarse que la fórmula de entrecomillar la referencia a las leyes de la Asamblea no puede considerarse afortunada desde el punto de vista de la técnica normativa. Hacer depender de un signo ortográfico el significado que se da a una norma jurídica resulta inadecuado y ello se ve acrecentado si se utiliza en una norma del calado constitucional que tienen en nuestro ordenamiento los Estatutos de Autonomía. Por ello se recomienda su sustitución por una expresión que recoja que el decreto-ley no cabe en los supuestos en los que el Estatuto exige expresamente una ley de la Asamblea, de forma similar al artículo 25.4 del Estatuto de Castilla y León.

El anteproyecto en la versión sometida a esta Comisión conecta ese límite con la materia tributaria al indicar que, pese a ese límite, los decretos-leyes sí pueden regular “*(...) cuestiones tributarias previstas en el artículo 59, siempre que, en este caso, su regulación resulte constitucionalmente admisible*”.

El citado artículo 59 del EACM establece que:

“*Se regularán necesariamente, mediante Ley de Asamblea de Madrid, las siguientes materias:*

a) El establecimiento, la modificación y supresión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, y de las exenciones y bonificaciones que les afecten.

b) El establecimiento, modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado, de acuerdo con lo establecido en el

artículo 12 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

c) El régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los principios de la legislación del Estado”.

A estos efectos ha de recordarse que algunos Estatutos de Autonomía han optado por excluir la materia tributaria de sus decretos-leyes como es el caso del artículo 44.1 del Estatuto de Aragón y el artículo 25.4 del Estatuto de Castilla y León que excluye tanto la tributaria como la presupuestaria.

El anteproyecto sometido a dictamen parece que también excluye el decreto-ley en el ámbito presupuestario (sea o no de manera intencionada) al excluir las materias objeto de reserva de ley de la Asamblea “*salvo en las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59*”. Por tanto, *a sensu contrario*, el régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid quedaría vedado al decreto-ley.

Debe hacerse una especial referencia a la incidencia del decreto-ley en el ámbito tributario. Según el Tribunal Constitucional, el decreto-ley no puede establecer, crear o implantar nuevos tributos ni determinar los elementos esenciales de los mismos. No obstante, no puede equipararse la “*afectación*” del deber de contribuir con la reserva de ley de los artículos 31.3 y 133.1. y 3 de la Constitución Española.

Para examinar si ha existido afectación por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución Española 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 (SSTC 182/1997, 137/2003). En la STC 182/1997 se establece (F.J. 7º) que:

“Conforme a la propia literalidad del art. 31.1 CE queda claro, pues, que el Decreto-Ley no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo. Lo que no significa otra cosa que dar cumplimiento a la finalidad última del límite constitucional de asegurar el principio democrático y la supremacía financiera de las Cortes mediante la participación de los ciudadanos en el establecimiento del sistema tributario, de modo que «la regulación de un determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes», como se afirmó en la STC 19/1987, fundamento jurídico 4.º De manera que vulnerará el art. 86 CE cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario”. En el mismo sentido, la STC 83/2014, de 29 de mayo (FF.JJ. 3º-5º).

De esta forma se ha considerado vedada para el decreto-ley la alteración de las tarifas del impuesto sobre la renta de las personas físicas, la tributación en dicho impuesto de los incrementos y disminuciones de patrimonio [STC 182/1997 (F.J. 20) y STC 189/2005, de 7 de julio (FF.JJ. 7º y 8º)] o el establecimiento de una amnistía fiscal [STC 73/2017, de 8 de junio (FF.JJ. 4º y 6º)].

Se ha admitido, por el contrario, el incremento o reducción de tipos en impuestos como los de medios de transporte [STC 137/2003, de 3 de julio (FF.JJ. 6º y 7º)] y alcohol y bebidas derivadas [STC 108/2004, de 30 de junio (FF.JJ. 7º y 8º)] o la reducción de la base imponible del impuesto de sucesiones y donaciones en las transmisiones de empresas familiares y la actualización de balances en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades

[STC 189/2005, de 7 de julio (FF.JJ. 7º y 8º)]. En estos casos el Tribunal consideró que se trataba de gravar manifestaciones específicas de la capacidad de consumo o que no se alteraba de una forma relevante la presión fiscal. También se ha admitido para la determinación de la base imponible y de los tipos del arbitrio insular canario por las especificidades de esta figura tributaria [STC 100/2012, de 8 de mayo (FF.JJ. 8º y 9º)].

Asimismo, y en la medida en que no se afectaba al deber del artículo 31 de la Constitución Española se ha admitido la regulación por decreto-ley de una prestación pública patrimonial como fue la deducción de los márgenes de las oficinas de farmacia [STC 83/2014, de 29 de mayo (FF.JJ. 3º-5º)] y las aportaciones de los usuarios en determinadas prestaciones del Sistema Nacional de Salud [STC 139/2016, de 21 de julio F.J. 6º b) y c)].

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 2020 (cuestión 1021/2019) declara la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, a propósito de los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades y resume la actual postura del Tribunal Constitucional en relación con el decreto-ley y la materia tributaria.

El Tribunal Constitucional recuerda la reserva de ley que el artículo 31.3 de la Constitución impone a las prestaciones patrimoniales de carácter público, tengan o no naturaleza tributaria a lo que añade la prohibición de creación de tributos por medio de la ley de presupuestos (artículo 134.7) y la exclusión de la iniciativa popular en materia tributaria (artículo 87.3). A ello ha de añadirse la limitación del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (artículo 83.1 en relación con el artículo 31.1).

Esto no supone que el decreto-ley quede excluido de incidir en materia tributaria, sino que (F.J. 3º):

«Del hecho de que el establecimiento de prestaciones patrimoniales “de carácter público” esté sujeto al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) «no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la misma siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no “afecte” en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas (SSTC 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4; y 83/2014, FJ 5; y en sentido similar, SSTC 182/1997, FJ 8; 137/2003, FJ 6; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9; y 73/2017, FJ 2). Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, entonces, para que mediante un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concorra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, mediante él, no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el art. 31.1 CE (entre otras, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; 139/2016, FJ 6; y 73/2017, FJ 2».

Por ello, la cuestión no es tanto que el decreto-ley pueda o no incidir en la materia tributaria sino analizar la repercusión de la medida que haya adoptado el decreto dentro del sistema tributario, tanto de forma cualitativa como cualitativa. Según la citada sentencia:

«Para interpretar el límite material del art. 86.1 CE y, por tanto, determinar si ha existido “afectación” del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE, el Tribunal tiene declarado que el decreto-ley “no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden

en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo". Así, vulneraría el art. 86.1 CE "cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario" (SSTC 182/1997, FJ 7; 100/2012, FJ 9; 139/2016, FJ 6; 35/2017, FJ 5; y 73/2017, FJ 2)lio, FJ 7; 139/2016, FJ 6; y 73/2017, FJ 2».

Puesto que el artículo 59 del EACM, al recoger en el ámbito autonómico la reserva de ley establecida en el artículo 31.3 de la Constitución, utiliza la expresión "*ley de la Asamblea*" quedaría excluido el decreto-ley de conformidad con el límite específico que recoge el anteproyecto en la versión sometida a dictamen de esta Comisión. Es por ello por lo que el propio anteproyecto recoge como excepción "(...) salvo las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59, siempre que, en este caso, su regulación resulte constitucionalmente admisible".

La excepción resulta obligada puesto que, como se ha expuesto, el decreto-ley tiene un notable campo de actuación en la materia económica que requiere a menudo actuaciones normativas rápidas, siendo los tributos un instrumento de esa política económica, tal y como reconoce el artículo 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y como ha recogido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia relativa a los decretos-leyes en materia económica.

Ahora bien, reconocida la posibilidad de actuación del decreto-ley en la materia tributaria en la forma y límites que el Tribunal Constitucional ha fijado y que se ha expuesto con anterioridad, la expresión utilizada por el anteproyecto no resulta afortunada. Indicar,

como hace el anteproyecto, que se podrá utilizar el decreto-ley en esta materia cuando su contenido sea constitucionalmente admisible es algo obvio y no exclusivo de la materia tributaria. Ninguna norma jurídica puede tener un contenido “*constitucionalmente inadmissible*” so pena de incurrir en nulidad de pleno derecho ya sea una norma con rango de ley (artículo 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional) o reglamentaria (artículo 47.2 de la LPAC).

Por ello, esta Comisión considera que sería mucho más deseable desde un punto de vista de la seguridad jurídica y de técnica normativa, la cual debe extremarse en la redacción de la norma institucional básica del ordenamiento jurídico madrileño, que se evitase esa expresión y se redactase de forma que se permitiese al decreto-ley la regulación en materia tributaria sin alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo.

Otra opción sería modificar el artículo 59 del EACM eliminando la referencia expresa a “*ley de la Asamblea*” y dejando tan solo la reserva de ley exigida por el artículo 31 de la Constitución Española. De esta forma se eliminaría el problema generado por la referencia expresa a la referencia en el Estatuto a las leyes de la Asamblea como límite a los decretos-leyes.

Para concluir la referencia a los límites del decreto-ley, ha de indicarse que el anteproyecto no recoge como límite el desarrollo de la legislación básica estatal tal y como recogen algunos Estatutos por entender que en estos casos no podría hablarse de extraordinaria y urgente necesidad (vid. Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de 14 de septiembre de 2006). Sin perjuicio de que se trata de una opción de política legislativa, puede entenderse que haya casos en

los que sea urgente desarrollar esa legislación básica, por lo que no cabe efectuar objeción alguna al anteproyecto.

5. Carácter provisional y convalidación parlamentaria.

Los decretos-leyes suponen una anomalía respecto al sistema de fuentes tradicional en el que las leyes proceden del Parlamento en el que reside la producción legislativa en cuanto institución representativa del pueblo en el que reside la soberanía y por ello la potestad legislativa (artículo 66 de la Constitución Española). Por ello se atribuye al decreto-ley una provisionalidad que hace que deba ser convalidado por el Parlamento.

A ello se refiere el artículo 86.2 de la Constitución Española cuando establece que el decreto-ley deberá ser sometido a debate y votación de totalidad en el Congreso de los Diputados que será convocado si no estuviere reunido, en el plazo de treinta días para su convalidación o derogación mediante un procedimiento especial y sumario que ha de establecer el Reglamento del Congreso.

La provisionalidad no significa que las medidas normativas contenidas en el decreto-ley tengan un plazo temporal de vigencia vinculado, por ejemplo, al mantenimiento de la situación de extraordinaria y urgente necesidad sino que como recoge la STC 189/2005, de 7 de julio, (F.J. 6º) la doctrina del Tribunal ha relacionado expresamente la calificación de «*provisional*» de la disposición legislativa aprobada a través de la mencionada forma jurídica con la necesidad de que aquélla sea convalidada por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días para mantener su vigencia.

Por ello, una vez que se ha producido esa convalidación, cede ese carácter de provisionalidad (STC 178/2004, de 21 de octubre, (F.J. 6º)

con lo cual parece zanjarse la interpretación de algunas sentencias como la STC 6/1983, de 4 de febrero (F.J. 7º in fine) o la STC 60/1986 (F.J. 3º in fine) que parecían admitir una constitucionalidad sobrevenida por desaparición del presupuesto de hecho habilitante y así la STC 1/2012, de 13 de enero (F.J. 6º) considera que la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del artículo 86.1 es la del momento en que se aprueba el decreto-ley, de manera que el presupuesto de la validez de dicha norma no queda alterado por datos o circunstancias posteriores que pudieran cuestionar la apreciación de la urgencia o de la necesidad afirmadas en aquel momento. De cualquier forma, el acto de convalidación no altera la naturaleza jurídica del decreto-ley que no se transforma en una ley formal (STC 111/1983 F.J. 3º).

La convalidación en el ámbito estatal se realiza por el Congreso de los Diputados en un debate de totalidad en el que no se admiten enmiendas y en el que se ha de votar la convalidación o derogación en bloque. La regulación de ese debate se recoge en el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 (en adelante, RCD), habiendo sido muy cuestionado por la doctrina. La competencia para la convalidación se atribuye al Pleno o a la Diputación Permanente. Tras el debate se procederá a la votación y si se convalida el presidente preguntará si algún grupo parlamentario desea que se trate como proyecto de ley. En caso afirmativo se recabará la opinión de la Cámara y si es favorable se tramitará por el procedimiento de urgencia sin admitir enmiendas de totalidad de devolución.

La convalidación o derogación se publicará en el Boletín Oficial del Estado y la derogación no afectará a la validez de los actos dictados a su amparo durante el tiempo que estuvo vigente. Si se trata como ley, una vez aprobada el decreto ley quedará derogado, pero ello no

convalida sus posibles defectos de inconstitucionalidad -STC 329/2005, de 15 de diciembre-.

El anteproyecto de Ley Orgánica sometido a dictamen contempla esta convalidación recogiendo que los decretos-leyes quedarán derogados si no son convalidados expresamente por la Asamblea, convocada al efecto si no estuviera reunida, después de un debate y votación de totalidad. Esta regulación es similar a la del artículo 86 de la Constitución Española con el añadido de la declaración del plazo de los treinta días como "*improrrogable*" siguiendo el criterio de los demás Estatutos de Autonomía que recogen esa improrrogabilidad salvo el de Canarias.

El anteproyecto de ley orgánica no establece si se trata de días hábiles o naturales como tampoco lo hace el artículo 86 de la Constitución Española. Se ha considerado que dicho plazo debía computarse como días hábiles al establecer el artículo 90 del RCD que, salvo disposición en contrario, los plazos señalados por días en ese Reglamento se computarían en días hábiles, criterio que también recoge el artículo 129 del RAM. Por el contrario, el Estatuto de Autonomía de Canarias establece que se tratará de días naturales y el de Extremadura opta por el plazo de un mes.

El anteproyecto recoge igualmente que ese plazo se computará desde la "*promulgación*" al igual que el artículo 86 y la mayoría de los Estatutos si bien en la práctica el plazo se computa desde la publicación en el correspondiente boletín oficial, tal y como recogen expresamente los Estatutos de Autonomía de Aragón, Canarias y Extremadura en una fórmula que otorga una mayor seguridad jurídica.

La convalidación se atribuye en el anteproyecto de Ley Orgánica a la Asamblea que deberá ser convocada al efecto si no estuviere reunida y, en los casos de expiración del mandato o disolución, a la Diputación

Permanente en concordancia con lo establecido en el artículo 14.2 del EACM.

Por último, el anteproyecto también prevé que, durante el plazo de convalidación, la Asamblea pueda tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 132 del RAM. Esta posibilidad aparece recogida tanto en el artículo 86 de la Constitución Española como en los demás Estatutos de Autonomía que admiten los decretos-leyes si bien en los Estatutos de Aragón y Murcia no se exige la urgencia, dejando esa decisión a la Asamblea.

Como se ha indicado, el anteproyecto permite que la Diputación Permanente pueda convalidar los decretos-leyes, pero no contempla la posibilidad de que la Diputación pueda acordar tramitar el decreto-ley como proyecto de ley, posibilidad admitida en el ámbito estatal apoyándose en la remisión del artículo 78.2 de la Constitución Española al artículo 86 y recogida expresamente en los artículos 57 y 151.5 del RCD. En este caso, de la regulación propuesta en el anteproyecto no parece factible esa posibilidad salvo que la Asamblea de Madrid lo admita a través de una modificación del RAM.

El apartado 2 del artículo único modifica el artículo 40.2 del EACM con la siguiente redacción:

“Los Decretos-leyes, Decretos legislativos y los reglamentos aprobados por el Gobierno serán publicados, por orden del Presidente de la Comunidad, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y, en su caso, en el Boletín Oficial del Estado”.

La reforma de este precepto tiene por objeto incorporar la nueva figura normativa que se introduce en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico madrileño a los efectos de la necesaria publicación de los decretos-leyes en el Boletín Oficial de la Comunidad

de Madrid y, en su caso, en el Boletín Oficial del Estado (artículo 6 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado») cumpliendo el mandato del artículo 9.3 de la Constitución Española.

La disposición final única del anteproyecto establece la entrada en vigor de la Ley Orgánica el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y dispone que se publicará igualmente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

CUARTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El anteproyecto de ley orgánica se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia y a las que se remite expresamente el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones:

- La parte expositiva debería ajustarse a lo establecido en la Directriz 12 evitando contenidos didácticos con cita de sentencias y Autos del Tribunal Constitucional que, forzosamente, no recogen sino una parte de la compleja jurisprudencia constitucional en esta materia.
- En la disposición final única debe recogerse la naturaleza de ley orgánica de la modificación del Estatuto mencionando de esta forma que *“la presente ley orgánica”* entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el anteproyecto de ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la introducción del Decreto-ley.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 21 de julio de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 312/20

Excma. Sra. Consejera de Presidencia

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid