

# Los Decretos-Leyes en el Estatuto

José Luis GAY MARTÍ

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. – II. REQUISITOS MATERIALES: 1. Presupuesto habilitante: la necesidad urgente y extraordinaria. 2. La necesidad justificadora. 3. Ámbito de regulación y materias excluidas. – III. REQUISITOS FORMALES. – IV. DECRETOS LEYES AUTONÓMICOS.

## I. INTRODUCCIÓN

El artículo 1.1 de la Constitución Española (en adelante CE) de 1978, señala que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*. Una de las consecuencias inherentes al Estado de Derecho en el que nos encontramos es la división de poderes, división que, a diferencia del planteamiento originario realizado por Montesquieu, no es una división “pura” *stricto sensu*, pues en nuestro sistema Constitucional el Legislador “Estatal” (artículos 66 y siguientes de la CE) no sólo “legisla” y el Gobierno (artículos 97 y ss de la CE y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno) no sólo ostenta el Poder Ejecutivo: La CE en su artículo 66, determina taxativamente que las Cortes Generales representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado (controlando, además, la acción del Gobierno y aprobando sus Presupuestos). Esta declaración constitucional, pilar sobre el que se cimienta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España, conlleva: a) el reconocimiento indiscutible de que la Cortes Generales son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; b) La primacía de la Ley, norma sancionada y promulgada por su Majestad el Rey (artículo 62, en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo representado por las Cortes, únicamente sometida a la supremacía de la Constitución, y c) que el proceso ordinario de elaboración de las leyes, la Constitución reconoce al Gobierno la iniciativa legislativa, que comparte con el Congreso y el Senado en su ejercicio directo, así como con la iniciativa popular (forma tradicional de “participación” de los ciudadanos en el Poder Legislativo (Nota: La “Par-

“participación” de los ciudadanos en los Poderes Ejecutivo y Judicial también tiene reconocimiento en nuestro Ordenamiento Jurídico a través, por ejemplo, de instituciones como la del “Concejo Abierto” como forma de “participación” en el primero (Artículo 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local; artículos 54 y 111 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales) y el Tribunal del Jurado (Artículo 125 de la CE; 19 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial y Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado) y los Tribunales “Consuetudinarios” y “Tradicionales” como forma de participación en el segundo (Artículo 125CE; 19 de la LOPJ) (Ejemplo: artículo 19.3 LOPJ y 85 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, relativo al Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana) ejercida en los términos establecidos en el artículo 87 de la Constitución.

El Gobierno podrá también dictar normas con rango de ley (sin perjuicio de la Potestad Reglamentaria que legalmente tiene atribuida, conforme establece el artículo 97, último inciso de la CE y artículo 1.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre), previa delegación de las Cortes Generales (Decretos Legislativos) o en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos Leyes), pero esta posibilidad se configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman (STC número 29/1982 (Pleno), de 31 de mayo, [RTC 1982/29]).

Esta misma STC, señala en el Fundamento Jurídico II que

*(...) “Tales requisitos, en cuanto a los Decretos-Leyes, están recogidos en la CE configurando tres bloques definidos: a) la exigencia de que el decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad; b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la CE, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al derecho electoral general, y c) la necesidad, por último, de que los Decretos-Leyes sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con objeto de que se resuelva por el mismo en cuanto a su convalidación o derogación. El control parlamentario de los Decretos-leyes se realiza por el Congreso, según el procedimiento establecido al efecto y de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales.”*

El Decreto-ley, una vez publicado en el BOE (BOA), empieza “a surtir” efectos en el Ordenamiento Jurídico en el que provisionalmente se inserta como norma dotada con fuerza y valor de ley. Seguidamente se somete a deba-

te y votación por el Congreso (las Cortes de Aragón en el plazo que señala el EEAA). La doble vía que a estos efectos fiscalizadores prevé el artículo 86 de la CE (44 del EEAA), ha venido a decantarse en la práctica parlamentaria en el sentido del necesario y previo pronunciamiento sobre la totalidad del Decreto-Ley. Una vez que se convalida, se posibilita acudir a tramitarlo como un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. El resultado final del procedimiento legislativo será una ley formal del Parlamento (de las Cortes Aragonesas), que sustituirá en el Ordenamiento Jurídico, tras su publicación (Artículo 2 del Código Civil), al Decreto-Ley y cuya residencialidad ante el TC es posible en los términos y con el alcance que tanto la Constitución y la LOTC prevén.

El artículo 44 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE y BOA de 23 de abril, (en adelante EEAA) introduce de forma novedosa en nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico, la posibilidad de que el Ejecutivo Autonómico, en caso de “necesidad urgente y extraordinaria” (el artículo 86 de la CE dice *extraordinaria y urgente necesidad*), dicte disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decretos-Leyes. Es decir, la división del Poder Legislativo (Capítulo I, del Título II del EEAArg) y del Poder Ejecutivo (Capítulo III, del Título II del EEAArg) Autonómicos, al igual que en el Estado, tampoco es “pura” (antes de la reforma operada por el nuevo EEAA tampoco lo era) si partimos de la configuración doctrinal originaria de 1.789.

Así este artículo señala

*“1. – En caso de necesidad urgente y extraordinaria, el Gobierno de Aragón puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-Ley. No pueden ser objeto de Decreto Ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma.*

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

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

El precedente más inmediato de esta innovación Estatutaria aparece, como no podría ser de otra manera, en nuestro Texto Constitucional de 1978. Así, nuestra Carta Magna preceptúa en el artículo 86 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.”*

Pues bien, es menester comenzar por recordar los requisitos generales, formales y materiales, que deben reunir los Decretos-Leyes y que hasta la fecha han sido delimitados por el Tribunal Constitucional (Título IX de la CE y Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional) y el Consejo de Estado (Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) para estas normas elaboradas tradicionalmente por el Gobierno de la Nación y que, en síntesis, son:

## **II. REQUISITOS MATERIALES**

### **1. Presupuesto habilitante: La Necesidad Urgente y Extraordinaria**

La Doctrina de nuestro Tribunal Constitucional (artículos 27 a 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC, modificada recientemente por la LO 6/2007, de 24 de mayo ha venido otorgando a la dirección política del Gobierno de la Nación (artículos 82, 86 y 97 CE; artículos 5.1.c) y 25 a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno el peso en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de “extraordinaria y urgente necesidad”. Ahora será, en el ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma, el Gobierno de Aragón el que dotará de contenido al concepto de la extraordinaria y urgente necesidad.

Ahora bien, el propio Tribunal Constitucional ha señalado que este extremo no puede ser obstáculo para extender también el examen de la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-Ley adecuado a la Constitución (y ahora a nuestro Estatuto de Autonomía). Así, en STC 29/1982, de 31 de mayo (RTC 1982, 29; F.3), el TC señaló

*“(…) El Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal implica que dicha definición sea explícita y razo-*

*nada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan.*

*Así pues, sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico-constitucional que corresponde a este Tribunal Constitucional, en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-Ley. No les autoriza esta competencia, sin embargo, para incluir en el Decreto-Ley cualquier género de disposiciones: ni aquellas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad.*

De esta forma, la ineludible exigencia constitucional de la existencia de un presupuesto habilitante para dictar un Decreto-Ley, se vincula a éste como justificación de su constitucionalidad, y puede ser contrastada tanto en vía parlamentaria, como ante este Tribunal Constitucional, permitiendo en este último supuesto un pronunciamiento previo y diferenciado, del que igualmente pueda formularse sobre el contenido específico de la norma (...)”

El mismo Órgano Constitucional, en su Sentencia número 332/2005 (Pleno), de 15 de diciembre (RTC 2005/332, Fdtos. 5, 6 y 7) ha añadido, a mayor abundamiento, que

*“(...) Como es lógico, la respuesta al debate procesal sobre la concurrencia del supuesto de hecho habilitante requerido por el artículo 86.1 CE debe partir de la Jurisprudencia constitucional recaída hasta la fecha en relación con este requisito. En la medida, sin embargo, en que esta doctrina se ha ido consolidando desde los primeros años de actividad de este Tribunal (...), no es preciso volver a reproducirla aquí como paso previo a su aplicación al presente caso. A los efectos de ordenar su resolución cabe recordar, sin embargo, que este Tribunal ha insistido en que el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales decretos-Leyes, en la necesidad de hacer una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso, así como en la consideración del requisito de la existencia de una situación de urgencia que el Gobierno pretende afrontar a través del Decreto-Ley, y de una «conexión de sentido» entre esta situación y las propias medidas contenidas en el mismo (...).*

*Como se deriva de la Jurisprudencia constitucional relativa al supuesto de hecho habilitante de los Decretos-Leyes, dos son los aspectos que tradicionalmente hemos habilitado desde la perspectiva constitucional: la presencia de una concreta situación de urgencia que el Gobierno pretende afrontar a través de esta fuente del Derecho, y la existencia de una «conexión de sentido» entre las concretas medidas adoptadas y tal situa-*

*ción de urgencia. Aunque ambos aspectos estén íntimamente ligados, su análisis por separado facilita desde este punto de vista dogmático la respuesta a las diversas consideraciones hechas por las partes. De ahí que debamos examinar, en primer lugar, la situación de necesidad que se pretende afrontar con el Decreto-Ley y, con ella, su fundamentación y el problema de su carácter previsible o no, para, a continuación, abordar el estudio de las diversas cuestiones relativas a las medidas concretamente impugnadas y a su conexión de sentido con dicha situación de necesidad (...)*

*Por lo que respecta a la «situación de necesidad», este Tribunal ha señalado reiteradamente (STC 189/2005, de 7 de julio [RTC 2005, 189]) la exigencia de que el Gobierno explicita de forma razonada los motivos que le impulsan a acudir a la figura del Decreto-Ley para dar respuesta a una determinada situación. Ello no obstante los límites que han presidido el control de este requisito nos han llevado tradicionalmente a partir del propio preámbulo del Decreto-Ley impugnado, del debate parlamentario de convalidación y de su propio expediente de elaboración para valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a esta concreta fuente del derecho (...)*”

Pues bien, es interesante traer a colación la STC número 68/2007 (Pleno), de 28 de marzo (RTC 68/2007, por la que estimándose íntegramente sendos Recursos de Inconstitucionalidad planteados por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo [RCL 2002, 1360, 1479], éste es declarado nulo, indicando el TC que

*“(...) Hemos de concluir, por todo lo señalado, que en el caso de la norma que ahora se analiza el Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el artículo 86.1 CE (...). Los argumentos que al respecto se utilizan en el Preámbulo del Real Decreto-Ley no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos, impidiendo con todo ello todo control de contraste con la realidad, sino que, en buena medida, han sido matizados cuando no neutralizados por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación. Y, en todo caso, en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso por el trámite de urgencia.”*

Es cierto que este tribunal ha declarado que el Gobierno dispone de un amplio margen de discrecionalidad política en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad, margen que no puede ser ignorado o desconocido en el ejercicio del control constitucional, por lo que el control que corresponde al Tribunal *Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (...). Pero hemos afirmado al mismo tiempo que ello «no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-Ley adecuado a la Constitución (...). Es evidente que el concepto «extraor-*

*dinaria y urgente necesidad» que se contiene en la Constitución, no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino por el contrario, la constatación de un límite jurídico de actuación mediante Decretos-Leyes (...). Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, en especial en el caso de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica, es, sin embargo, función propia de este Tribunal Constitucional «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que «el TC podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada (...) y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-Ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.*

*Una vez comprobado que, en el caso de la norma analizada, el Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante requerido, no cabe sino estimar los recursos de inconstitucionalidad acumulados, sin necesidad de entrar a analizar los restantes motivos de recurso, y declarar inconstitucional y nulo el real decreto-Ley...*”

A nuestro juicio, no sólo deben tenerse muy en cuenta las consideraciones que ha venido realizando nuestro Tribunal Constitucional sobre los requisitos que deben cumplir los Decretos-Leyes, en este nuevo camino que inicia el Gobierno Autonómico, sino también las consideraciones que, desde un “control interno”, ha venido realizando el “supremo” (que no único) Órgano Consultivo del Gobierno de la Nación, esto es, el Consejo de Estado. Así, por ejemplo, traemos a colación el Dictamen, de 10 de marzo de 2005, Ref. 371/2005, que emitió el Consejo sobre el Proyecto de Real Decreto-Ley de Reformas Urgentes para el impulso de la productividad, en el que el Órgano Consultivo señaló

*“(...) II. Tramitación. –*

*Respecto de la tramitación del proyecto constan en el expediente —y así se recoge en los antecedentes— la versión definitiva del proyecto sometido a consulta, las memorias justificativa y económica que lo acompañan y el informe sobre el impacto por razón de género.*

*(...) Ha de señalarse que, aunque se han cumplido las exigencias imprescindibles en cuanto a la tramitación, la memoria justificativa omite cualquier consideración detallada sobre el contenido del proyecto, limitándose a reproducir las afirmaciones que figuran en el preámbulo, con alguna precisión adicional, y no entrando a examinar la regulación sustantiva proyectada.*

*Por último y puesto que las medidas proyectadas puedan afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas hubiera sido conveniente*

*haber dado audiencia a éstas. Y también se echa en falta la intervención de otros Ministerios —piénsese, por ejemplo, en el Ministerio de Justicia, habida cuenta de que una parte de la regulación proyectada afecta a materia concursal— y de órganos especialmente cualificados en atención a las materias afectadas, como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión Nacional de la Energía.*

### *III. Sobre la suficiencia del rango de la norma. –*

*(...) Pues bien, es preciso examinar si respecto de las modificaciones propuestas concurre el presupuesto habilitante que exige el artículo 86.1 de la Constitución. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que “la extraordinaria y urgente necesidad”, por más que deba ser apreciada en principio por el Gobierno en cada caso, no es una expresión vacía de significado, sino que cuenta con límites jurídicos cuyo aseguramiento, en última instancia, corresponde al propio Tribunal Constitucional (...).*

*Así, ha afirmado el citado Tribunal que, si bien en la apreciación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad juega un papel decisivo el juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, ello no significa que el Gobierno pueda actuar sin restricción alguna. Existen, pues, unos límites jurídicos a la utilización del Real Decreto-Ley y, por consiguiente, es posible, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-Ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales.*

*Por otra parte, también ha exigido el Alto tribunal que la situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación así definida y las medidas que se adoptan (SSTC 29/1982, 182/1987 y 137/2003).*

*Con arreglo a las anteriores consideraciones son dos los aspectos a examinar. En primer lugar, es necesario examinar si concurre una situación de extraordinaria y urgente necesidad respecto de cada una de las reformas previstas.*

*Como se ha hecho constar en antecedentes, esta circunstancia viene justificada en el preámbulo para cada uno de los distintos tipos de medidas que se adoptan (...) En líneas generales, cabe afirmar que en todos los supuestos descritos parecen concurrir circunstancias que pudieran aconsejar la incorporación al ordenamiento interno, en el plazo más breve posible, de las medidas proyectadas, aunque en ocasiones la justificación apuntada en el preámbulo resulte excesivamente genérica.*

*En segundo lugar, hay que determinar si existe una relación de adecuación entre dicha situación y las medidas adoptadas. En este sentido, puede afirmarse que existe tal relación entre las diversas situaciones que concretan en el presente caso el presupuesto habilitante y el contenido de la norma, el cual se ciñe a adoptar las medidas que se han estimado necesarias para cumplir los objetivos perseguidos.*

*No obstante, dada la radical provisionalidad que caracteriza a los Reales Decretos-Leyes y dado que las soluciones adoptadas en la norma proyectada demandan una proyección de permanencia incompatible con dicha provisionalidad, considera el Consejo de Estado que debiera hacerse uso de la posibilidad recogida en el artículo 86.3 de la CE, para la tramitación del texto consultado como proyecto de ley (...).*

*La disposición proyectada afecta, en mayor o en menor medida, a varias disposiciones normativas (...) el Consejo de Estado ha puesto de manifiesto su preocupación por la creciente fragmentación del ordenamiento jurídico. En este sentido se ha aconsejado que la modificación de cada norma tenga su propia sede y que se evite, en la medida de lo posible, la reforma de varias disposiciones en un único texto normativo; circunstancia esta última que contribuye a aumentar la dispersión normativa y, desde luego, no facilita la localización y aplicación de unas normas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a una pluralidad de sujetos, entre los que cabe mencionar, por lo que a este caso se refiere, los clientes y operadores de los mercados financieros y de los mercados energéticos y los contratistas. Como se afirmaba en el Dictamen de 22 de diciembre de 1994 (expediente 2.145/94) «el Consejo de Estado en pleno considera preocupante la presente tendencia a acentuar la fragmentariedad del Derecho mediante técnicas legislativas como la utilizada en el presente caso.*

*Los objetivos constitucionales de “consolidar un Estado de Derecho, que asegure el imperio de la Ley” (preámbulo de la CE) y la garantía del principio de legalidad y de seguridad jurídica (artículo 9.3) apuntan a la inequívoca necesidad de preservar, en todo lo posible, la claridad, unidad y estabilidad del ordenamiento para que, al poder ser mejor conocido, pueda resultar debidamente cumplido.*

*Esta exigencia se acentúa en las regulaciones con rango legal de instituciones social o económicamente relevantes, como es el caso de los seguros privados y su supervisión administrativa» y estas consideraciones son igualmente aplicables al proyecto que ahora se dictamina: aunque se ha intentado dotar al proyecto de cierta coherencia, ordenando su contenido bajo una rúbrica común (tan genérica como la de reformas urgentes para el impulso a la productividad”) y atendiendo a las materias afectadas, ha de valorarse negativamente una técnica normativa como la empleada en este proyecto de real Decreto-Ley (...).”...*

## **2. Necesidad justificadora de los Decretos-Leyes**

Lo primero que hay que decir es que la necesidad justificadora de los Decretos-Leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difi-

ciles 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.

Apoyan esta interpretación dos tipos de consideraciones: por una parte, el que nuestra Constitución separe el tratamiento de las situaciones, que puedan considerarse como de extraordinaria y urgente necesidad, que den lugar a estados de alarma, excepción y sitio que define el artículo 116 CE, y que regule, en cambio, en otra sede sistemática diferente de la necesidad justificadora de los Decretos-Leyes; y, por otra parte, el hecho de que el ámbito de actuación del Decreto-Ley como instrumento normativo no se defina de manera positiva, sino que se restrinja de modo negativo mediante una lista de excepciones. (SSTC 23/1993, de 21 de enero [RTC 1993, 23] y 225/1993, de 8 de julio [RTC 1993, 225])

### **3. Ámbito de regulación y materias excluidas**

*"Los Decretos Leyes no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I CE"*

Una interpretación del artículo 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a Ley Orgánica, tal como define el artículo 81.1 CE, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con los otros artículos (81 y 82) y a lo expuesto en nuestra sentencia de 4 de febrero de 1983, en la que, a propósito del artículo 31 de la CE, situado en la misma sección que el artículo 33 ahora invocado, el criterio adoptado no fue el de la coextensión de los artículos 81.1 y 86.1 de la CE. Por otra parte, la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el artículo 86.1 de la CE se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto Ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la CE sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo "afectar" de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del decreto ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el título I, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible "ad absurdum", tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su Sentencia de 4 de febrero de 1983 (...). Entre una y otra líneas, interpretativas ambas,

por extremas, rechazables, la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE «no podrán afectar» debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto ley, que es un instrumento normativo previsto por la CE, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por decreto-Ley, se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos.

*"No podrán afectar al ordenamiento de instituciones básicas del Estado"*

Que el Gobierno y la Administración del Estado son "instituciones básicas del Estado", en el sentido del artículo 86.1 de la Constitución, no cabe duda. Si por tales instituciones se entiende aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una Ley, el Gobierno y la Administración Pública entran en dicho concepto.

Ocurre, sin embargo, como ya hemos tenido ocasión de señalar, que el Gobierno, como tal, no es objeto de regulación por parte del Decreto-Ley impugnado, que se refiere exclusivamente a la organización departamental de la Administración Central del Estado. Esta sí que es, desde luego, objeto de regulación por dicho Decreto-Ley. De ahí que quepa plantearse, en efecto, si aquél cae bajo la prohibición que en punto a las instituciones básicas del Estado se contiene en el artículo 86.1 de la CE: Que no afecte al ordenamiento de tales instituciones.

Si por "afectar" hubiera de entenderse cualquier forma de incidencia en el ordenamiento de las instituciones antes dichas y, en concreto, en el de la Administración del Estado, el Decreto-Ley impugnado sería inconstitucional. No lo es, sin embargo, si se parte de la interpretación que del término "afectar" ha hecho este tribunal en la sentencia número 111/1983, de 2 de diciembre.

Aunque referida a otra limitación material del ámbito del Decreto-Ley — concretamente, la del ordenamiento de los "derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título"—, la doctrina anterior es "mutatis mutandis" igualmente aplicable a la limitación relativa al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado. 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 artículo 86 CE, 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. Otra cosa sería si el repetido Decreto-Ley hubiese regulado en términos más amplios y generales la organización y el funcionamiento de la Administración del Estado (STC 60/1986, de 20 de mayo, [RTC 1986, 60]).

*"No podrán afectar al régimen de las Comunidades Autónomas"*

Esta limitación del artículo 86.2, debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-Ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las 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, de acuerdo con el artículo 28.1 de la LOTC, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, por lo que aquí interesa, el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. (...) El Decreto Ley puede regular materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias: los supuestos de competencias compartidas (STC 29/1986, de 20 de febrero, [RTC 1986, 29])

El artículo 86.1 de la CE utiliza un término "régimen de las Comunidades Autónomas" más extenso y comprensivo que el mero de "Estatuto de Autonomía" (...) Más allá de ese "régimen constitucional" en el campo normativo de los Decretos Leyes se corresponde con la competencia legislativa del Estado, no existe obstáculo constitucional alguno para que el Decreto-Ley, en el ámbito de la competencia legislativa del Estado, pueda regular materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias, pero en las que incida una competencia legislativa del Estado, siempre que esa regulación no tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas (STC 23/1993, de 21 de enero, [RTC 1993, 23]).

### **III. Requisitos formales**

De forma genérica y para los que son elaborados por el Gobierno de la Nación son los contemplados en el artículo 86 de la CE y normativa estatal concordante. Ahora bien, para la elaboración de los Decretos leyes Autonomicos habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 44 del EEAA (LO 5/07) sin que sea tan clara la aplicación directa y sí supletoria, pero con cautelas, del artículo 26 del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el TR de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, ya que, tal y como ha declarado el TC en su ST 182/1997

*(...) “el artículo 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante Decreto Ley, normas con fuerza de Ley, pero en la medida en que ello supone la sustitución del Parlamento (se sustituye la Institución del “Parlamento” por la de “Cortes de Aragón” y la de “Gobierno” por “Gobierno Autonómico”, y la STC es perfectamente “aplicable” al supuesto concreto que nos ocupa) por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa (...).”*

Con base en el artículo 149.3 de la CE, y precisamente por la ausencia de regulación en nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico sobre el procedimiento administrativo a seguir en la elaboración de los anteproyectos de decretos-leyes, podrían seguirse, con las adaptaciones necesarias a nuestra Organización Administrativa y de forma supletoria, la regulación estatal. Fíjese, a mayor abundamiento, que el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, no recoge la iniciativa legislativa por vía del Decreto-Ley, lo que no hace sino confirmar lo señalado por el TC sobre el carácter “excepcional” de la elaboración de este instrumento normativo y que constituye, *per se*, una excepción al procedimiento legislativo ordinario. (También deberían tenerse en cuenta, eso sí, a efectos meramente ilustrativos y para los trámites fijados en los números 2 y 3 del artículo 44 del EEAA, las previsiones del artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, ante la ausencia de regulación (por razones obvias) sobre la materia en el Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997 (BOA de 9 de julio de 1997). Ahora bien, debe señalarse que en el reciente camino iniciado por nuestra Comunidad Autónoma, y ante la problemática planteada anteriormente, se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (Número 26, de 17 de diciembre de 2007), la Resolución Interpretativa (de 14 de diciembre de 2007) de la Presidencia de las Cortes Aragonesas, que dispuso:

*(...) “El actual Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997, no prevé específicamente el procedimiento para la convalidación o derogación de un decreto-ley (aunque pueda acudir a la disciplina de los debates de totalidad) ni articula la posibilidad de tramitarlo como proyecto de ley porque la regulación de este tipo de disposiciones normativas ha sido una novedad introducida por la reforma del Estatuto de Autonomía, recientemente aprobada. A la vista de la inexistencia de procedimiento, sobre todo para hacer valer las solicitudes de tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley, se hace necesario colmar esta laguna y así, de conformidad con lo establecido en el artículo 30.3 del Reglamento de la Cámara y con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces,*

#### DISPONGO

*Artículo 1. – el debate y la votación sobre la convalidación o derogación de un decreto-ley, de conformidad con el Estatuto de Autonomía, debe celebrarse en el pleno del parlamento o en la Diputación Permanente, en el plazo de treinta días a partir de su publi-*

*cación. La inclusión de un decreto-ley en el orden del día de una sesión puede realizarse tan pronto como haya sido publicada en el Boletín Oficial de Aragón.*

*Artículo 2. – El procedimiento para la convalidación o derogación de un decreto-ley, tanto en el Pleno de la cámara como en la Diputación permanente, se ajustará a los siguientes términos:*

*1º Un miembro del Gobierno expondrá en la Cámara las razones que han obligado a su promulgación, indicándose a continuación un debate de los calificados de totalidad.*

*2º En la votación siguiente, los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.*

*Artículo 3. – Convalidado un decreto-ley, el Presidente de las Cortes de Aragón preguntará si algún grupo parlamentario solicita que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud se someterá, sin debate, a la consideración de la Cámara. Si el resultado de la votación fuese favorable, la mesa tramitará el correspondiente proyecto de ley por procedimiento de urgencia, sin que puedan presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución.*

*Artículo 4. – La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyecto de ley por procedimiento de urgencia los decretos-leyes que apruebe el Gobierno durante los periodos en que las Cortes estén disueltas.*

*Artículo 5. – El acuerdo de convalidación o derogación de un decreto-ley se publicará en el BOA”.*

En el procedimiento “administrativo” de elaboración, sería necesaria la intervención, entre otros Órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón, de la Dirección General de Servicios Jurídicos: Efectivamente, los artículos 1 y 3.3 a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se Regula la Organización y Funcionamiento de la Asesoría Jurídica determinan la competencia objetiva de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, adscrita al Departamento de Presidencia (Artículos 1.1), 3.1 d) y 12 del Decreto 224/2007, de 18 de septiembre de 2007, del Gobierno de Aragón, de Estructura Orgánica del Departamento de Presidencia para emitir Informe, en el ejercicio de la función consultiva que tiene legalmente atribuida (Nota: En el ámbito de la Administración del Estado, la misma función tiene encomendada la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado a través de las diferentes Abogacías del Estado, conforme determina la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (BOE nº285, de 28 de noviembre) y Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Servicio Jurídico del Estado (BOE nº188, de 7 de agosto), aplicables de forma supletoria, en el ejercicio de la función consultiva, a los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas (artículo 149.3 CE)), por medio de los Letrados

de la Comunidad Autónoma, sobre los “*Anteproyectos de Ley*” (Nota: Por razones obvias, ni el Decreto 167/1985, ni el TRLPGA, hablan de “*Anteproyectos y/o Proyectos de DECRETOS-LEYES*”, pues ha sido la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón 823 de abril de 2007) la que ha permitido, por primera vez en nuestra historia “Autonómica” que el Gobierno de Aragón emplee esta técnica normativa que tradicionalmente utilizaba (y utiliza) el Gobierno de la Nación de forma excepcional) que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno Autonómico (terminología acorde con las previsiones establecidas en el vigente Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, publicado en el BOA nº 86, de 20 de julio de 2001, en adelante TRLPGA), sin perjuicio de la superior función consultiva que realiza la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (futuro “Consejo Consultivo de Aragón, artículo 58 y Disposición Transitoria Tercera del EEAA) en los términos que regula el Título VI del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y el Decreto 132/1996, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora.

El Informe sería preceptivo y no vinculante, luego debe ser recabado (y así ha sido en la novedosa vía normativa iniciada por el Gobierno de Aragón) por expresa exigencia del Ordenamiento Jurídico (artículo 3.3 a) del Decreto 167/1985) y el Órgano Solicitante no estaría sujeto en modo alguno al contenido del mismo, pudiendo atenerse o apartarse de él, con la única exigencia de motivar [artículo 54.1 c), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJAAPP-PAC] el correspondiente acuerdo resolutorio.

Con relación a los límites “materiales” que establece el artículo 44.1 del EEAA de Aragón, vemos como coinciden con los previstos en el artículo 86 de la CE: Así los Decretos-Leyes Autonómicos no pueden:

1.- *Desarrollar los derechos, deberes y libertades de los aragoneses*: Es decir, no cabe desarrollar por Decreto-Ley los derechos y deberes regulados en los Capítulos I y II del Título I del EEAA y, por remisión expresa del artículo 11.1 del EEAA, los derechos, deberes y libertades establecidos en el Título I de la CE (con las matizaciones que al respecto ha venido estableciendo el Tribunal Constitucional, y que han sido expuestas con anterioridad);

2.- *Desarrollar las instituciones reguladas en el Título II del EEAA*: Siendo éstas, las Cortes de Aragón (artículos 33-45), el Presidente (artículos 46-53), el Gobierno de Aragón (artículos 53-58) y el Justicia de Aragón (artículos 59 y 60);

3. – *Tener por objeto el régimen electoral.*

4. – *Tener por objeto los Tributos:* Esta concreta limitación material contenida en nuestro Estatuto de Autonomía, no aparece “expresamente” recogida en el artículo 86 de la CE. En la Ley 58/2003, de 27 de diciembre, General Tributaria, no se recepciona el Decreto-Ley entre las fuentes productoras de normas tributarias, extremo que ha venido a avivar el debate doctrinal sobre la admisibilidad o no de este instrumento normativo en el Derecho Tributario. El origen de esta incertidumbre está en el propio artículo 86 de la CE cuando señala que “*no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I*”, pues debe tenerse en cuenta que el deber de contribuir está regulado precisamente en el Título I de la CE.

Nuestro Tribunal Constitucional ha resuelto la cuestión relacionando la interdicción con el principio de legalidad, en la medida que en el sistema Constitucional no rige de forma absoluta el principio de legalidad. La interdicción del Decreto-Ley hecha por la CE en el artículo 86 afecta al deber de contribuir, pero lo hace en los términos en que este deber está previsto y regulado por el artículo 31 de la CE. El Decreto-Ley no podrá cambiar los principios básicos de este deber que es lo único que regula el citado precepto de la Ley Fundamental: generalidad y capacidad económica en relación con los contribuyentes y justicia, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad en relación con el Sistema Tributario. A nuestro juicio, no se puede afectar a los cimientos tributarios con la utilización de un Decreto-Ley.

En nuestro sistema Constitucional, en el que incluimos nuestro Estatuto de Autonomía, insistimos, no rige de manera absoluta el principio de legalidad para todo lo atinente a la materia tributaria y que esta reserva de Ley (artículo 8 LGT) se limita a la creación de los tributos y a su esencial configuración, dentro de la cual puede genéricamente situarse el establecimiento de exenciones y bonificaciones tributarias, pero no cualquier otra regulación de ellas, ni la supresión de las exenciones o su reducción o la de las bonificaciones, porque esto último constituiría alteración de los elementos esenciales del tributo. El artículo 31 de la CE establece que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley, artículo que en lo que ahora nos interesa, debe ponerse en relación con los artículos 103 y 105 de nuestro Estatuto de Autonomía. Es acertada la cita expresa de los tributos que realiza nuestro Estatuto de Autonomía como límite material sobre el que no podrá utilizarse el Decreto-Ley, pero la limitación no es absoluta porque aspectos concretos de las normas tributarias autonómicas sí que podrán afectarse por esta norma con fuerza de Ley emanada del Gobierno (aspectos concretos que no podrán referirse a los límites que ha ido fijando el TC, y que está recogidos en nuestro Estatuto en el artículo 103.1 y 105). Debe recordarse que, con base en el artículo 133 de la CE, la potestad

originaria de establecer tributos corresponde en exclusiva al Estado, mediante ley. Las Comunidades Autónomas tienen potestad tributaria propia reconocida, entre otros, en los artículos 153.2 de la CE, 105 del EEAA de Aragón y 6 de la LOFCA. Sin embargo, la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas no se configura constitucionalmente con un carácter absoluto, sino que aparece sometida a límites intrínsecos y extrínsecos que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las Haciendas Autonómicas, entre cuyos límites, algunos son consecuencia de la articulación del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas. Así, la subordinación a los principios proclamados por el artículo 156.1 de la CE a los que hay que añadir los que resultan respecto de los impuestos propios de las Comunidades Autónomas de los artículos 157.2 de la CE y 6 y 9 de la LOFCA.

Atendida la conexión entre el principio de reserva de ley y la configuración dada al Decreto-Ley, podríamos concluir en la posible utilización del Decreto-Ley en la regulación de aquellos aspectos tributarios no cubiertos por el principio de reserva de ley, es decir, en la regulación de todos los aspectos tributarios, exclusión hecha del establecimiento de tributos y de la concesión de beneficios tributarios que afecten a los propios tributos, tributos que abarcan las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, tras la STC de 28 de octubre de 1997 (STC 182/1997) ha introducido una matización básica en la Doctrina mantenida por él anteriormente: Se matiza explícitamente la doctrina de este Tribunal sobre el sentido y alcance de los límites del Decreto-Ley cuando recae sobre materia tributaria. Si hasta esta Sentencia se adoptaba un criterio meramente formal, la misma abandona dicho criterio y adopta un criterio material y sustancial, de acuerdo con el cual se reputará que un Decreto-ley no puede llevar a cabo una 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. Habrá que ver en cada caso, en qué tributo concreto incide el Decreto-Ley, constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica, qué elementos del mismo —esenciales o no— resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate. Habrá que ver si el Decreto-ley afecta al contenido esencial del deber de contribuir, en cuyo caso será inconstitucional (En parecidos términos se manifiesta el TC en STC 108/2004, de 30 de junio)

5.- Tener por objeto el Presupuesto de la Comunidad Autónoma: Tampoco aparece “*expresamente*” este límite material en la CE para los Decretos-

leyes elaborados por el Gobierno de la Nación. Ahora bien, el artículo 31.2 de la CE señala que *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”* y siendo que los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal (artículo 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre), no hay duda de la limitación Constitucional, al menos parcial, a que por Decreto Ley se regulen los Presupuestos Generales del Estado. Es decir, la limitación que ahora recoge expresamente el EEAA de Aragón, ya estaba implícita (en parte) en la referencia al Título I que hace el artículo 86 de la CE, porque el artículo 31.2 está dentro de ese Título; y decimos en parte porque es el artículo 134 de la CE el que recoge el régimen de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y este artículo no se encuentra entre las materias excluidas al decreto-ley que tasa el artículo 86 de la CE.

El hecho de que el Estatuto cite expresamente de forma muy genérica que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma no puede ser regulado por Decreto-Ley puede interpretarse de dos formas: Literalmente, de manera que nada de lo que constituya “Presupuesto” de la Comunidad Autónoma pueda ser tratado por medio de este instrumento normativo, entendiendo el “presupuesto” autonómico como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo se podrán reconocer y de los derechos que se prevean liquidar por parte de la misma y de sus entidades y organismos (artículo 32 del Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón), prohibición que alcanzaría al artículo 111 del EEAA; o de una forma no tan radical, permitiendo que algunos elementos de carácter presupuestario puedan ser regulados por este instrumento normativo.

Debemos tener en cuenta que la Constitución consagra el principio de reserva de Ley en materia financiera, al disponer la aprobación del Presupuesto por las Cortes, insistiendo en la posición preeminente del legislativo en el diseño de la Hacienda Pública, al recaer sobre el mismo órgano la aprobación de los gastos públicos (artículo 134 CE), el establecimiento de tributos (artículo 133) y la regulación del crédito público (artículo 135) y de los ingresos patrimoniales (artículo 132). El Presupuesto es un instituto plenamente constitucional, en cuyo seno se refleja el equilibrio y la separación de poderes. Así lo preceptúa el artículo 134.1º de la CE, atribuyendo al Gobierno la elaboración y la ejecución, y al legislativo su aprobación, lo que se completa con el control bajo la dependencia de las Cortes generales previsto en el artículo 136 CE... Esta división, también se encuentra reflejada y consagrada

en nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico (artículos 33 y 41 del Estatuto de Autonomía). En tal medida, el Presupuesto Autonómico, al igual que el estatal, es una norma atributiva de competencia, por cuanto al autorizar los gastos, con su límite y destino, el legislador permite a la Administración perseguir ciertas finalidades, pudiendo disponer de los fondos previstos para ellas. A nuestro juicio, el Presupuesto de la Comunidad Autónoma constituye un límite formal y material al Decreto-ley, precisamente por el papel preeminente del poder legislativo en el sistema financiero.

#### IV. DECRETOS-LEYES AUTONÓMICOS

Hasta la fecha, dos han sido los Decretos Leyes elaborados por el Gobierno de Aragón:

El Decreto-Ley 1/2007, de 8 de mayo de Medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por las inundaciones producidas por el desbordamiento en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y primera del mes de abril de 2007;

El Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre de Medidas urgentes para la adaptación del Ordenamiento Urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de 2007 (RCL 2007/1.200), de Suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, con relación a este último, en el que esta Dirección General de Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Aragón tuvo el honor de intervenir en el “procedimiento administrativo de elaboración” emitiendo el preceptivo Informe Jurídico, debe reseñarse que las Cortes de Aragón, en Resolución de 20 de diciembre de 2007 (BOA de 18 de enero de 2008, núm. 7 [pág. 462]) dictaron el oportuno Acuerdo de Convalidación del mismo, Acuerdo cuyo tenor literal fue

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, las Cortes de Aragón, en su sesión plenaria del día de hoy, han acordado la convalidación del Decreto-Ley 2 7 2007, de 4 de diciembre, del gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8 7 2007, de 28 de mayo, de Suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón, publicado en el «Boletín Oficial de Aragón» número 144, de 7 de diciembre de 2007. Asimismo, y de conformidad con el número 3 del mencionado artículo 44 del Estatuto de Autonomía, han acordado su tramitación como proyecto de ley.*

*Se ordena la publicación para general conocimiento.”*

Una vez que el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto-ley y fue publicado en el BOA, empezó “a surtir” efectos en el Ordenamiento Jurídico en el que provisionalmente se insertó como norma dotada con fuerza y valor de ley. Seguidamente se sometió a debate y votación por las Cortes de Aragón en el plazo que señala el EEAA.

La doble vía que a estos efectos fiscalizadores prevé el artículo 44 del EEAA, ha venido a decantarse en la breve práctica parlamentaria en el sentido del necesario y previo pronunciamiento sobre la totalidad del Decreto-Ley. Una vez que se convalidó, se ha posibilitado acudir a tramitarlo como un proyecto de ley. El resultado final del procedimiento legislativo será una ley formal de las Cortes Aragonesas, que sustituirá en el Ordenamiento Jurídico, tras su publicación (Artículo 2 del Código Civil), al Decreto-Ley y cuya residencia ante el TC es posible en los términos y con el alcance que tanto la Constitución, como el EEAA y la LOTC prevén.

Por otro lado, entendemos que sería necesaria la modificación del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y el Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997 a los efectos de introducir las nuevas exigencias que lleva implícita este nuevo instrumento normativo con el cuenta el Ejecutivo Autonómico.