



Junta de
Castilla y León

*Servicios
Jurídicos*

**PROYECTO DE DECRETO LEY POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA REFORZAR LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES DE
ATENCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA RED DE PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS
DE CASTILLA Y LEÓN AFECTADAS POR LA CRISIS**

Informe núm.- DSI-33-2016

7 de abril de 2016

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe jurídico sobre el "Proyecto de Decreto ley por el que se adoptan medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la red de protección a las familias de Castilla y León afectadas por la crisis", al amparo del artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

Analizado el texto del proyecto de decreto-ley remitido, y en el ejercicio de las funciones que corresponden a la Dirección de los Servicios Jurídicos, se emite el siguiente informe jurídico:

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 25.4, atribuye a la Junta de Castilla y León la potestad de dictar normas con rango de ley en caso de extraordinaria y urgente necesidad, a imagen y semejanza de la potestad atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 86 de la Constitución.

El presupuesto de hecho habilitante para ejercer esta potestad es la existencia de una necesidad real de dictar una norma de rango de ley por parte del poder ejecutivo de la Comunidad de Castilla y León. En la medida en que ello supone la sustitución de las Cortes de Castilla y León por la Junta, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario. Por ello, el ejercicio de tal potestad está sometido a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales que enuncia el precepto, entre los que se incluyen, en lo que aquí importa, la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, esto es una situación "de extraordinaria y urgente necesidad".

Informe núm.- DSI-33-2016

7 de abril de 2016

La doctrina del Tribunal Constitucional en el examen de la concurrencia de ese presupuesto habilitante ha partido siempre de la idea de que es competencia de los órganos políticos determinar cuando la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de decreto-ley.

No obstante "el Tribunal Constitucional 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 (SSTC 11/2002, de 17 de enero y 137/2003, de 3 de julio). Así lo resume la STC 68/2007, cuando señala que es función propia de ese Tribunal "el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución".

En respuesta a la necesaria concurrencia del citado "presupuesto habilitante", la exposición de motivos del proyecto de decreto-ley se justifica en términos tales como que "La evolución de la crisis ha generado una problemática no atendida en la actual cobertura de la atención social prevista en la Red de protección, habiéndose detectado en las medidas de integración socio laboral adoptadas para paliar la situación de las personas y familias afectadas por la crisis, discordancias que impiden o dificultan el pleno cumplimiento de la finalidad que persiguen los recursos y prestaciones de la Red de protección ...La falta de previsión de estas nuevas situaciones de demandantes de atención social, pone de relieve la necesidad de una inmediata intervención pública, con el fin de reforzar la cobertura de las necesidades de atención social por parte de los recursos y ayudas que integran la Red de protección, evitándose, al mismo tiempo, posibles antinomias derivadas de la exigencia de

Informe núm.- DSJ-33-2016

7 de abril de 2016

requisitos de signo opuesto, cuyo cumplimiento simultáneo resultaría imposible para sus destinatarios. (...) En consecuencia, resulta necesario aprobar medidas orientadas a eliminar las discordancias expuestas que inciden de forma desfavorable en los derechos de los ciudadanos, posibilitando la plena inclusión social de las personas que se encuentran en situación de extrema necesidad, mediante el refuerzo de la cobertura de la Red de protección a personas y familias en situación de mayor fragilidad, con el fin de que vean atendidas sus necesidades básicas de subsistencia.”

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en orden a ponderar la concurrencia de la “extraordinaria y urgente necesidad” acude a una valoración conjunta de todos aquellos factores que llevan al ejecutivo a dictar la disposición legal excepcional. De este modo, la justificación suficiente a estos efectos debe resultar de la valoración conjunta, no sólo de la propia exposición de motivos de la norma proyectada, sino también de otros de otros elementos ajenos al texto que ahora se informa: “los que quedan reflejados en el preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982 de 31 de mayo, F.J.4; 182/1997, de 28 de octubre, F.J. 4; 11/2002 de 17 de enero, F.J. 4; y 137/2003, de 3 de julio, F.J. 3). De este modo, será el propio órgano administrativo que impulsa la presente disposición el responsable –al menos hasta su aprobación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León- de que el texto que a ella se someta vaya precedido en su tramitación de los antecedentes que aporten elementos de rigor suficiente para acreditar de forma clara e indubitada la extraordinaria y urgente necesidad que se proclama conforme a las exigencias que impone la doctrina constitucional.

Informe núm.- DSJ-33-2016

7 de abril de 2016

Por otro lado, no todas las materias son susceptibles de ser abordadas a través de una norma de este tipo. En concreto, al amparo de lo establecido en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, los Decretos-leyes “...no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes.”

A este respecto el Tribunal Constitucional entiende que solo existe tal afectación –en lo concerniente a los derechos- si la regulación va “en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos” (STC 111/1983, Auto 43/2014). En el caso que nos ocupa, la materia que sobre la que se proyectan el decreto-ley es, al amparo de lo establecido en su artículo 1, la de los servicios sociales, materia que, en virtud de lo establecido en el artículo 70.1,10º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, forma parte de las competencias exclusivas que sobre asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario corresponden a ésta Comunidad Autónoma. En este mismo ámbito, opera una limitación adicional, pues el artículo 17.2 del mismo texto estatutario dispone que “En el ámbito autonómico, la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León”. Sobre esta limitación ya tuvo ocasión de pronunciarse Consejo Consultivo de Castilla y León en el dictamen 47/2014, de 20 de febrero. En todo caso, más allá de aquellos planteamientos generales, se hace necesario descender al contenido concreto de la regulación proyectada, para determinar si la misma establece un régimen general de los derechos reconocidos que afecte al núcleo esencial de los mismos.

En el supuesto que nos ocupa la determinación del objeto y finalidad de la norma está reflejada en el artículo 1. En este sentido, se refiere al establecimiento de unas medidas que pretenden *reforzar la cobertura que, en la atención social de las necesidades básicas de subsistencia y promoción de la integración de las personas y familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, proporcionan las prestaciones y ayudas que, en el ámbito de los servicios sociales, forman parte de la Red de Protección a las familias de Castilla y León afectadas por la crisis.* Por su parte, el artículo 2 de la norma, establece de forma más concreta cuales son las medidas que se adoptan.

De esta primera aproximación parece que no pueda concluirse sin más que se esté estableciendo un régimen general que afecte al núcleo esencial de los derechos, máxime cuando las medidas tienen una justificación coyuntural, según la exposición de motivos, y su vigencia se encuentra temporalmente limitada –conforme a su Disposición Final Segunda-. En cualquier caso, más allá de esto, solo podría entenderse que existiría una incidencia real en la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I en aquellos supuestos en que las medidas concretas tengan una incidencia directa en el núcleo esencial de la configuración los mismos en los términos que se derivan en el Estatuto. De este modo, por parte del órgano administrativo proponente debe descartarse totalmente cualquier atisbo de duda, y así justificarse debidamente en el expediente, que las medidas no inciden en tal configuración, de modo que no sean contrarias -ni siquiera afecten-, a los principios sobre los que descansan aquellos derechos, ni alteren su naturaleza esencial –concepto y carácter-.

Además de la necesaria acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado del Decreto-ley y de la constatación fehaciente de que no aborda una regulación que esté vedada al mismo, la doctrina constitucional exige una valoración acerca del contenido de las medidas que en ellos se incluyen.

A este respecto mantiene el Alto Tribunal que la cobertura de una situación de extraordinaria y urgente necesidad no habilita para incluir en un 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" (STC 29/1982). Tampoco admite dicha doctrina que un decreto-ley remita a una regulación reglamentaria, sin concretar siquiera la fecha en que ha de aprobarse, puesto que no afronta directamente la solución de extraordinaria y urgente necesidad ni fija plazo perentorio alguno para que el gobierno lo haga (Sentencia de 13 de enero de 2012).

De este modo, una vez más, con carácter previo a elevar al Consejo de Gobierno esta propuesta, el propio órgano administrativo deberá haber dejado constancia en el expediente que lo precede, tanto de la relación directa de cada una de las medidas con la situación que se trata de afrontar, como del modo en que cada una de ellas incide en el contexto actual, contribuyendo directa, eficaz e inmediatamente a atajar la misma sin necesidad de una medida o regulación posterior, debiendo procederse por el mencionado órgano a suprimir, en su caso, aquellas en las que no concurra tal circunstancia o las que sean simples reglas procedimentales que no guarden esa relación directa con la situación de extraordinaria y urgente necesidad denunciada.

Por último, en relación con la Disposición Transitoria, la regla de la aplicación de lo previsto en este Decreto-ley a los procedimientos iniciados –y no finalizados, cabe entender-

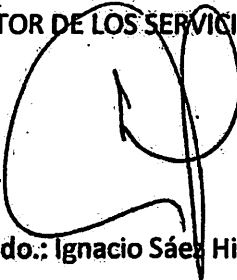
Informe núm.- DSJ-33-2016

7 de abril de 2016

antes de su entrada en vigor y que se vean afectados por lo dispuesto en él, parece contemplar la aplicación de un régimen jurídico más beneficioso a sus destinatarios, con lo que desde este punto de vista no está sometido a objeción de legalidad. En todo caso la Disposición citada limita dicha regla a aquellos procedimientos iniciados "dentro del ámbito de aplicación de este decreto-ley", limitación que puede inducir a confusión en la medida que el ámbito de aplicación de esta norma no está vinculado directamente a procedimiento alguno, sin perjuicio de la incidencia que pueda tener sobre los mismos.

Es cuanto se informa en derecho a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS



Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo