



Nº. Ref.: 774 bis/2026_MO_AG.

I N F O R M E

**SOLICITADO POR: CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, EMPLEO Y TRANSFORMACIÓN
DIGITAL**

**ASUNTO: APROBACIÓN DEL DECRETO-LEY DE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS Y URGENTES ORIENTADAS A ADAPTAR LA
NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE CÁMARAS OFICIALES
DE COMERCIO, INDUSTRIA Y SERVICIOS DE EXTREMADURA A LA
NORMATIVA BÁSICA ESTATAL, ASÍ COMO A FACILITAR EL
EJERCICIO DEL COMERCIO AMBULANTE.**

1. REFERENCIAS NORMATIVAS

- Constitución Española.
- Estatuto de Autonomía de Extremadura, en la redacción dada por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura.

- Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura.
- Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 3/2023, de 29 de marzo, de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura.
- Decreto 1/2022, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura.
- Decreto 188/2010, de 1 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad.
- Decreto de la Presidenta 11/2026, de 29 de abril, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se crean las Vicepresidencias.
- Decreto 18/2026, de 30 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.
- Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.
- Orden ECM/1382/2025, de 28 de noviembre, por la que se declara abierto el proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.
- Resolución de 28 de noviembre de 2018, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE núm. 305, de 18 de noviembre de 2018).
- Decreto 96/2022, de 20 de julio que regula el procedimiento electoral para la designación de los miembros del Pleno y de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 8/2018, de 23 de febrero, 23 de octubre, del Comercio Ambulante de Extremadura.
- Decreto 108/2026, de 26 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital y se modifica el Decreto 26/2009, de 27 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Extremeño Público de Empleo.
- Circular 1/2022, de 30 de junio, por la que se relaciona la documentación mínima que debe figurar en los asuntos sometidos a informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura y se determina el formato en que debe

presentarse, así como se dispone la no necesidad de emisión de nuevo informe en determinados supuestos.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 113/2024, de 10 de septiembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 8042-2023. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

2. ANTECEDENTES

Para la elaboración del presente informe se ha analizado la documentación que figura incorporada el día 7 de julio de 2026 al expediente correspondiente al presente asunto formado en la aplicación Tabul@rium, que se pretende llevar a la sesión de Comisión de Secretarios Generales para el 14 de julio de 2026, que se relaciona a continuación:

- Moción.
- Borrador del proyecto de Decreto-ley.
- Informe de Necesidad y Oportunidad.
- Memoria Económica.
- Tabla de Vigencias.
- Informe justificativo de las circunstancias exigidas por los arts. 86.1 CE y 33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- Informe sobre la no evacuación de los trámites de consulta pública y sugerencias, así como de audiencia e información pública.

• Solicitud de informe de diversidad de género de las medidas contenidas en el proyecto de Decreto-ley.

- Memoria explicativa de igualdad.
- Informe propuesta de evaluación de impacto de género.
- Propuesta de resolución de impacto de género.
- Solicitud de informe de impacto sobre el empleo.
- Informe de legalidad.
- Informe de la Secretaría General.

Con fecha de 7 del corriente mes, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, esta Abogacía acuerda inadmitir la solicitud de informe preceptivo por entender preciso que se complete el expediente remitido con **la siguiente documentación:**

- Requerimiento formal previo de modificación de la normativa efectuados por el Estado, que se mencionan genéricamente sin que consten el expediente que ha sido remitido, sin que conste fecha, Ministerio, órgano que lo formula y contenido concreto de los mismos. Ni tampoco se haga mención a la Resolución alcanzada en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administrativa General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con la Ley que ahora pretende ser modificada mediante Decreto-ley.

- Justificación de la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, en los términos exigidos por el art. 33 del Estatuto de Autonomía y la jurisprudencia generada en su aplicación. No son admisibles como tales las puras apreciaciones subjetivas invocando vagamente la inseguridad jurídica sin aludir a hechos y situaciones con refrendo en la realidad en los

términos que se exigen y deducen de la jurisprudencia constitucional.

- Aclaración sobre si es un error la referencia al Decreto-ley 5/2022, de 25 de noviembre, pues éste no existe, si bien si se aprobó una Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos, e incluso un Decreto-ley 5/2022, este de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura.

En respuesta a esta comunicación de inadmisión, se recibe con fecha de 15 del corriente mes un informe de subsanación de los motivos de inadmisión, en el que se aclara:

En relación al **primer motivo** de inadmisión:

Se atiende y se aporta toda la documentación referente al requerimiento del Ministerio, de la que disponen:

- Informe de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo sobre el Decreto 96/2022, de 20 de julio, que regula el procedimiento electoral para la designación de los miembros del pleno de las cámaras oficiales de comercio, industria y servicios de la comunidad autónoma de Extremadura de fecha 31 de agosto de 2022.

- Solicitud de requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo de fecha 22 de septiembre de 2022, de la Delegación de Gobierno de Extremadura y dirigido al Consejero de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura, para que realice las modificaciones oportunas en el Decreto 96/2022, de 20 de julio, que regula el procedimiento electoral para la designación de los miembros del Pleno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 26 de julio del 2022), de acuerdo con el contenido del informe de la Secretaría de Estado de Comercio de este Ministerio, mencionado en el punto anterior.

- Contestación formal al requerimiento previo al recurso contencioso administrativo firmado por el Consejero de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura, y su registro de salida de fecha 21 de octubre de 2022.

- Escrito de la Secretaría de Estado de Comercio sobre no interposición de recurso y compromiso asumido por la Junta de Extremadura de modificar el Decreto 96/2022, de 20 de julio regula el procedimiento electoral para la designación de los miembros del Pleno y de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio de 19 de enero 2023.

En relación al **segundo motivo** de inadmisión: Cumplida justificación, a su entender, de la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, en los términos exigidos por el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y la Jurisprudencia generada en su aplicación. Se aporta de nuevo el informe, que consta en la primera documentación remitida, firmado por el Secretario General (con fecha de 7 de julio de 2026) que justificaría la concurrencia de dichas circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, de manera más detallada y con una cronología de los hechos y antecedentes.

En relación al **tercer motivo** de inadmisión:

Aclara el citado párrafo 3º de la página 5 de la moción que esta referido exclusivamente a las modificaciones efectuadas en la Ley 8/2018, de 23 de octubre, del comercio ambulante de Extremadura, por el Decreto-ley 4/2021, de 4 de junio y por la Ley 5/2022, de 25 de noviembre.

Con fecha de 20 de julio pasado se emitió informe desfavorable al considerar que **“No queda acreditada la existencia de extraordinaria y urgente necesidad con entidad suficiente para determinar la aprobación de esta regulación mediante Decreto-ley”**.

En respuesta a tal dictamen, con fecha de 24, se presenta nueva moción, en la que se retira de tal proyecto de Decreto-ley la modificación del Decreto 96/2022 y se sostiene el resto del contenido inicial si bien con aporte de nueva documentación acreditativa de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, y en concreto:

- Nueva memoria económica.
- Informe de necesidad.
- Tabla de vigencias.
- Informe de subsanación.

Se han tenido también en consideración, entre otros, los informes de esta Abogacía General sobre proyectos de anteriores Decretos-leyes autonómicos (por todos, los evacuados en los asuntos con referencias 851/2021_MO, y 372/2026).

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - OBJETO Y NATURALEZA DEL INFORME.

A) Del carácter del informe.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23.1,a) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por el Decreto 1/2022, de 12 de enero, siendo preceptiva su emisión pero no vinculante su contenido, si bien los actos y resoluciones que se aparten del mismo habrán de ser motivados, de conformidad con el artículo 20.1 del citado Reglamento.

B) Del objeto del proyecto de Decreto-ley.

Según lo que se desprende del texto de la moción y el proyecto de Decreto-ley y de los informes y documentación que se acompaña, el objeto de la presente moción

consiste en aprobar el Decreto-ley de medidas extraordinarias y urgentes orientadas a adaptar la normativa autonómica en materia de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura a la normativa básica estatal, así como a facilitar el ejercicio del comercio ambulante.

Con la aprobación del mencionado Decreto-ley proyectado se pretende modificar determinados preceptos de: la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículos 17.4, 26.2, 27.3 y 31.2); y de la Ley 8/2018, de 23 de febrero, 23 de octubre, del Comercio Ambulante de Extremadura (artículos 5.2 y 3.b) y 10.1).

El proyecto de Decreto-ley se estructura en:

- Una parte expositiva.
- El capítulo I dedicado a medidas en materia de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios en el ámbito de la comunidad autónoma de Extremadura, que contiene el artículo 1 mediante el que se procede a la modificación de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- El capítulo II dedicado a medidas de impulso al comercio ambulante en Extremadura, que contiene un único artículo mediante el que se modifica la Ley 8/2018, de 23 de febrero, 23 de octubre, del Comercio Ambulante de Extremadura.
- Tres Disposiciones Transitorias.
- Tres Disposiciones Finales.

SEGUNDA. - SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DEL DECRETO-LEY SOMETIDO A CONSIDERACIÓN.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura en su modificación de 2011, recoge en su artículo 33 la previsión sobre la legislación de urgencia:

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

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

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

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

Naturalmente se trata de un trasunto del artículo 86 de la Constitución, con alguna variante.

Atendiendo a lo señalado en alguna ocasión por esta Abogacía General, que las garantías del procedimiento prelegislativo, que incluye los trámites generales o específicos que impongan las leyes sobre la elaboración de los anteproyectos legislativos, no se refieren a los decretos leyes, en una omisión expresa que no puede ser entendida de otra forma que la **consciente voluntad** de excluir a estas normas de urgencia con rango de ley, de dichos trámites. Así, ni la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del sector público, ni la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y mucho menos, nuestra Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la administración autonómica, anterior a la actual redacción estatutaria, recogen los trámites previos a la elaboración de los decretos leyes, precisamente, por la naturaleza de urgencia que preside esta figura, y que hace incompatible esa urgencia con la elaboración del expediente normativo previsto para la elaboración de los proyectos de ley.

De hecho, en el extenso artículo 26 de la Ley 50/1997, modificada por la Ley 40/2015, en su apartado 11, se dispone que: *“Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a*

excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.”

Cabe hacer al respecto algunas apreciaciones:

1.- Ello no obsta para que el Tribunal Constitucional se haya ocupado de recordar que la omisión de dichos trámites para la aprobación del Decreto-ley, no permite que no se forme dicho expediente, y que dichos trámites se cumplan antes de que se produzca su convalidación en el Parlamento, particularmente en el caso de informes preceptivos no vinculantes y trámites de información pública o de audiencia.

Así, la STC 137/2003, de 3 de julio de 2003, en Recurso de inconstitucional Promovido por el Gobierno de Canarias contra el artículo 34 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que modificó el tipo de gravamen del impuesto especial sobre determinados medios de transportes, en su FD 8º, indicaba:

«(...) es claro que el Gobierno de la Nación debió reclamar del Parlamento canario el informe o audiencia previstos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias. Y, en un supuesto como éste, debió obtenerse, tal y como dijimos en la STC 35/1984, de 13 de marzo (en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra el Real Decreto-ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se derogaba la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla), "antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata" (FJ 4). Informe o audiencia que, aunque, como señalamos en la tantas veces citada STC 16/2003, no tienen naturaleza vinculante -dicha naturaleza "no resulta ni "de la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente" (STC 215/2000, de 18 de septiembre, FJ 6), ni de la expresa dicción de los preceptos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad" (FJ 9) sí tienen carácter preceptivo, de manera que su omisión, tal y como concluimos en la STC 35/1984, constituye una violación que entraña la inconstitucionalidad de la norma impugnada.»

Así las cosas, en relación con la documentación exigida por el artículo 67 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la CAE, así como de la Circular 1/2022, de la Abogacía General, al respecto de la documentación a remitir a este órgano por las Consejerías tramitadoras de mociones al Consejo de Gobierno, concluimos que para entender que se han cumplido con las obligaciones de tramitación, deben aportarse todos los informes correspondientes exigidos por la legislación de aplicación y no constan en el expediente, antes de su convalidación por la Asamblea de Extremadura.

Como hemos sostenido en ocasiones anteriores, no debe sustraerse este requisito necesariamente por el hecho de que se trate de un Decreto ley, toda vez que recomendamos que, aunque se aprobara como Decreto ley, puede y debe someterse a trámite de audiencia y de información pública por el procedimiento de urgencia en el plazo de convalidación de la norma por la Asamblea de Extremadura, precisamente para otorgar el máximo de información posible para que en dicho trámite se acuerde en su caso, cualquiera de las posibilidades que el Estatuto contempla.

2.- En cuanto a su remisión al Consejo de Estado o a la Comisión Jurídica asesora, la desaparición del Consejo Consultivo de Extremadura por Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, ha originado un juego de remisiones normativas que no aclaran si es preceptiva o facultativa la consulta al Consejo de Estado de esta concreta tipología de Ley.

Descartamos en primer término que un proyecto de decreto-ley deba someterse a la Comisión Jurídica de Extremadura, porque la emisión de dictámenes sobre normas con rango o fuerza de Ley no está entre sus funciones, descritas como *numerus clausus* ahora en el apartado 5 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Más problemática resulta la consulta al Consejo de Estado, en tanto que el apartado 4 de la disposición adicional primera de la antedicha Ley 2/2021, dispone que:

“4. La Comisión Jurídica de Extremadura deberá ser consultada en todos aquellos asuntos que por ley resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, así como en los dispuestos por esta ley, a excepción de los supuestos previstos por el Estatuto de Autonomía de Extremadura en los que se estará a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Sin perjuicio de los casos en los que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por conducto de su Presidente, podrá recabar dictamen del Consejo de Estado en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente...”

El Estatuto de Autonomía, por su parte, impone al Consejo Consultivo en el artículo 45.2, que *“dictaminará sobre la adecuación a la Constitución, al presente Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico, de los anteproyectos de reforma estatutaria, de los proyectos de ley, de los anteproyectos de otras normas con rango de ley (...)”*, lo que parece que a priori, incluiría los Decretos-leyes.

Pero nótese que esa obligatoriedad, en puridad, abarca “proyectos de ley”, y “anteproyectos de otras normas con rango de ley”, y que lo que ahora informamos es un “proyecto de decreto-ley”.

De otro lado, reténgase que la Ley 13/2015 remite al artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y en este se contiene:

«Las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente.

El dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.»

El primer apartado permite las consultas facultativas, y el segundo caso, impone la obligatoriedad para las Comunidades Autónomas sin órganos consultivos propios, o cuando como es el caso, se disponga de un órgano consultivo con funciones limitadas, como el caso extremeño.

Pero lo relevante es que esta preceptividad opera “en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado”.

Y si acudimos al artículo 21 de la LOCE, encontramos que:

«El Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos:

1. Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado.

2. Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.

3. Proyectos de decretos legislativos.»

Es decir, no resulta preceptivo el Dictamen del Consejo de Estado en los proyectos de decreto-ley.

A la misma conclusión llega el mismo Consejo de Estado, que en el Dictamen 64/2016, de 6 de abril, sobre el “Proyecto de Decreto-ley de medidas extraordinarias contra la exclusión social”, presentado por esta Comunidad Autónoma, afirmó:

«A la vista de los razonamientos expuestos, puede afirmarse que el Consejo de Estado en el presente caso ha de emitir dictamen con carácter facultativo, conforme al primer párrafo del citado artículo 24 de su Ley Orgánica reguladora, sin que pueda calificarse como preceptivo, ya que la Ley Orgánica 3/1980 no establece el carácter preceptivo de su intervención en los supuestos de proyectos de Reales Decretos-leyes.»

En conclusión, del juego de remisiones anterior, estimamos que en el caso que nos ocupa no es preciso el Dictamen ni de la Comisión Jurídica de Extremadura ni del Consejo de Estado, por no estar expresamente previsto así ni en la normativa estatal ni en la autonómica.

TERCERA. - SOBRE LA EXISTENCIA DEL PRESUPUESTO HABILITANTE PARA DICTAR EL DECRETO-LEY QUE NOS OCUPA, A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Amplia ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de control de los presupuestos habilitantes del decreto-ley en los últimos años, habida cuenta de la profusión de la utilización de este tipo normativo, sea por el Estado al amparo del artículo 86 de la CE, sea por las CCAA que tienen previsión expresa en su Estatuto, como el caso que nos ocupa.

Como resumen de la posición de la jurisprudencia, citemos por todas, y por ser las más referida incluso entre las más novedosas sentencias de 2017 y 2018, las sentencias 136/2015, de 11 de junio, y 199/2015, de 24 de septiembre de 2015.

En la primera se establece:

«La doctrina del Tribunal sobre este primer motivo de inconstitucionalidad cuyo examen es prioritario, sobre la vulneración del artículo 86.1 CE por la falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, se encuentra resumida en la STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3, en los términos siguientes:

“Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre el presupuesto que, según el artículo 86.1 CE, habilita al Gobierno para dictar la legislación de urgencia que se manifiesta a través de la figura del decreto-ley. Dicho presupuesto habilitante, ‘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 a la actuación mediante decretos-leyes’, razón por la cual, este Tribunal puede, ‘en supuestos de

uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante’ (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras).”

La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifestamente razonable, pero ‘el control jurídico de este requisito no debe suplantarse a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes’ (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5 y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es ‘un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno’ (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

Este control externo que al Tribunal corresponde realizar se concreta en los siguientes aspectos: en primer lugar, comprobar ‘que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada’, y, además ‘que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar’ (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

En cuanto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición exprese de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal

excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia —conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan—, nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘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, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).»

En la segunda sentencia se añade:

«En relación con la concurrencia del presupuesto habilitante, que se conforma como un límite jurídico de la actuación normativa mediante decreto-ley (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6), el Tribunal debe controlar su aplicación al caso concreto, pero sin que esa fiscalización, que debe limitarse a un examen externo, pueda sustituir el juicio político sobre la concurrencia del presupuesto que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley).

Dicho en otros términos, el Tribunal debe controlar que el juicio político realizado por el Gobierno, que elabora el decreto-ley, y por la mayoría del Congreso de los Diputados, que lo convalida, no desborda los límites de lo manifiestamente razonable, pero «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» (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

Nuestra jurisprudencia también viene afirmando que la Constitución ha adoptado «una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del real decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5)» (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 3).

Por tanto, asumiendo que el control que corresponde al Tribunal es externo, jurídico y no de oportunidad política ni de excelencia técnica, y que ha de ser flexible, en coherencia con el reconocimiento constitucional del decreto-ley, para no invalidar de forma innecesaria, ni sustituir el juicio político sobre la concurrencia del presupuesto que corresponde efectuar al Gobierno y al Congreso de los Diputados «en el ejercicio de la función de control parlamentario (artículo 86.2 CE)» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4), debemos realizarlo acudiendo, en primer término, a la comprobación de que el titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia ha definido la concurrencia del presupuesto habilitante, de forma explícita y razonada. Para realizar tal comprobación, puede acudirse, como reitera nuestra doctrina, a la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (por todas SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4).

En segundo término, debe valorarse «que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). Para

valorar la existencia de la conexión de sentido hemos de analizar, de un lado, el contenido, y, de otro, la estructura de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

Así las cosas, para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, es preciso analizar dos elementos: los motivos que habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación hayan sido explicitados de una forma razonada, y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

En este contexto, y como recordábamos en la reciente STC 183/2014, de 6 de noviembre, «generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como “coyunturas económicas problemáticas”, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.” (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8)» (STC 183/2014, FJ 4).»

Por otro lado, la exigencia de la inmediatez de las medidas, conforme a la jurisprudencia constitucional, no es obstáculo para que en determinados supuestos pueda aplazarse la aplicación de alguna de las medidas por razones técnicas, de modo que la inmediatez en la respuesta a la situación de extraordinaria y urgente necesidad puede complementarse con alguna cautela de transitoriedad por razones técnicas, siendo así que la jurisprudencia ha estimado que lo verdaderamente importante en estos casos, desde el punto de vista constitucional es que el decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo. Se cita al respecto la doctrina contenida en las SSTC 23/1993, 11/2001 y 142/2014.

(...) la doctrina constitucional ha afirmado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su previsibilidad e,

incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia, cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren.»

Aplicando las anteriores consideraciones al supuesto que se examina, estimamos que el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que justificaría todas las disposiciones que lo componen deben encontrarse debida y extensamente recogido en la exposición de motivos, en el expediente de tramitación de la norma (singularmente en el informe de necesidad) y constar en un futuro en el proceso parlamentario de convalidación ante la Asamblea, y particularmente en el discurso de la promotora del decreto-ley.

Tanto en el informe de necesidad y oportunidad, el informe de la Secretaria General, el que expresamente firma también la Secretaria General con fecha de 7 de julio de 2026, bajo el título de justificativo de las circunstancias exigidas para la aprobación como Decreto-ley, **todo ello entendido a la luz del Informe Subsanción remitido con la última documentación, firmado por la Jefa de Servicio de Comercio Interior y Artesanía, con fecha de 24 de julio**, se acredita la concurrencia de dichas circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, de manera detallada y con una cronología de los hechos y antecedentes, recogándose también tal justificación en los **apartados III y IV de la exposición de motivos** del borrador que analizamos se contienen justificaciones específicas de la necesidad de acometer las regulaciones y modificaciones que acomete el Proyecto de Decreto-ley, pero ello no acierta cubrir las exigencias establecidas por el art. 33.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, la doctrina constitucional relativa al art. 86.1 de la C.E.

Señala el informe citado de 24 de julio, en su página 7 y ss, respecto a la modificación de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que

*“En relación a la reiterada **fecha de 31 de diciembre de 2027**, se trata de una fecha común establecida como límite para la renovación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio en todas las comunidades autónomas, una vez abierto el proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio mediante Orden ECM/1382/2025, de 28 de noviembre, que declaró abierto el proceso electoral.*

En el caso de Extremadura, el último proceso electoral para la renovación de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura se desarrolló durante los años 2022 y 2023, en ejecución de la Orden de apertura del proceso electoral dictada por el Ministerio competente y de las correspondientes órdenes de convocatoria aprobadas por la Comunidad Autónoma. De conformidad con la legislación básica estatal, el mandato de los Plenos camerales es de cuatro años, debiendo procederse a su renovación mediante un nuevo proceso electoral al finalizar dicho período.

En consecuencia, las próximas elecciones para la renovación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Cáceres y de Badajoz deberán celebrarse antes de la finalización del mandato de los actuales órganos de gobierno, constituidos en el año 2023, correspondiendo a la Comunidad Autónoma aprobar la correspondiente convocatoria una vez abierto el proceso electoral por el Ministerio competente, de conformidad con la legislación básica y la normativa autonómica reguladora del régimen electoral de las Cámaras.

En este contexto, el Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Badajoz quedó constituido el 8 de marzo de 2023, sesión en la que tomaron posesión los vocales electos y se procedió a la elección de los órganos de gobierno.

Por su parte, el Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Cáceres se constituyó el 27 de enero de 2023, procediéndose igualmente a la toma de posesión de las vocalías y a la elección de los órganos de gobierno.

Esto nos lleva a que las elecciones a la renovación de los Plenos de las Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Cáceres y Badajoz, deban llevarse a cabo antes del 27 de enero de 2027.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la modificación del régimen electoral debe aprobarse con la suficiente antelación al inicio de las actuaciones necesarias para la celebración del próximo proceso electoral en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La organización y desarrollo de dicho proceso exige la realización de un conjunto de actuaciones preparatorias y actos administrativos sucesivos, entre los que se encuentran, entre otros, la aprobación de la convocatoria, la constitución de las juntas electorales, la exposición y revisión del censo electoral, la presentación y proclamación de candidaturas, la gestión del voto por correo y del resto de trámites previstos en la normativa reguladora, así como la posterior constitución de los nuevos órganos de gobierno de las Cámaras.

La experiencia adquirida en el desarrollo del último proceso electoral ha puesto de manifiesto que la ejecución ordenada de todas estas actuaciones requiere disponer de un plazo aproximado de cinco meses desde el inicio de las actuaciones preparatorias del proceso electoral en Extremadura hasta la celebración de las elecciones. El proceso de elecciones contempla una serie de actuaciones con plazos establecidos en la normativa que requieren de un periodo entre la convocatoria de elecciones y la toma de posesión del pleno de un mínimo de cinco meses, como se puede observar en la siguiente tabla que recoge las actuaciones y plazos requeridos para ello:

ACTUACIÓN	ARTÍCULO	PLAZO
Apertura del proceso electoral	Ministerio	
Convocatoria de elecciones	Art. 3 Decreto	
Listado de candidatos a Junta Electoral por Pleno	Art. 7 Decreto	
Exposición al público censo electoral durante 15 días y consulta telemática	Art. 6.3 Decreto	En los 5 días siguientes a publicación de Convocatoria
Sorteo elección de miembros de la Junta Electoral	Art. 7.2 a) Decreto	En 7 días siguientes a publicación de Convocatoria
Constitución de la Junta Electoral (hasta constitución del Pleno)	Art. 7.1 Decreto	Una vez publicada la convocatoria
Presentación de candidaturas	Art. 15.1 Decreto	Entre el 15º y 20º día desde publicación convocatoria
Informe Secretario certificando requisitos de los candidatos	Art. 11.4 Decreto	En 5 días hábiles siguientes al plazo de presentación de candidaturas
Proclamación de candidatos por Junta Electoral	Art. 15.2 Decreto	En 5 días desde finalización plazo presentación candidaturas
Entrega de censo a candidaturas por Junta Electoral	Art. 15.3 Decreto	5 días siguientes a la proclamación de candidatos y antes de un mes de las elecciones
Sorteo de puestos vacantes por no concurrir candidatos	Art. 15.4 Decreto	En 8 días siguientes a proclamación de candidatos
Publicidad de los candidatos proclamados en web y diario mayor difusión	Art. 15.5 Decreto	Al proclamarse los candidatos
Campaña electoral	Art. 16.2 Decreto	Desde día siguiente de proclamación de candidatos hasta 0:00 horas del día de las elecciones
Comunicación a Junta Electoral de espacios y locales disponibles para publicidad	Art. 16.3 Decreto	En 10 días siguientes desde publicación de la convocatoria
Solicitud espacios publicitarios por las candidaturas	Art. 16.3 Decreto	En 5 días siguientes a proclamación de candidatos
Comunicación por parte de Junta Electoral de espacios electorales asignados	Art. 16.3 Decreto	En 5 días siguientes a la finalización del plazo para presentar la solicitud
Solicitud de voto por correo	Art. 17.1 a) Decreto	Hasta 15 días antes de las elecciones
Envío a peticionario de documentación del voto por correo	Art. 17.2 Decreto	Antes de 10 días de las elecciones
Recepción en Cámara documentación voto por correo	Art. 17.4 Decreto	Hasta las 15:00 horas día anterior de las elecciones
Delegación del voto	Art. 18.1 Decreto	Desde el día siguiente a la publicación de Convocatoria
Designación de interventores por las candidaturas	Art. 20.3 Decreto	Hasta 5 días antes de las elecciones
Registro Delegaciones abierto de 09:00 a 20:00 horas ininterrumpidamente	Art. 6.1 Decreto	En los 5 días previos al día de las elecciones
Celebración elecciones	Art. 20 Decreto	
Verificación resultados y declaración de elegidos	Art. 20.9 Decreto	Día siguiente a las elecciones
Reclamaciones	Art. 20.11 Decreto	2 días tras votación
Resolución de reclamaciones por Junta Electoral	Art. 20.9 Decreto	En 5 días siguientes a la reclamación
Proclamación de electos	Art. 22.1 Decreto	En 7 días siguientes a las elecciones
Remisión de credenciales a electos desde Secretaría Cámara	Art. 22.1 Decreto	En 7 días tras proclamación de electos
Propuestas de personas por asociaciones empresariales	Art. 22.2 Decreto	15 días antes de celebración del Pleno constitutivo
Toma de posesión del pleno	Art. 22.3 Decreto	En 1 mes desde elecciones
Remisión a Consejería resultado elección	Art. 22.4 e) Decreto	En 3 días tras la elección
Expedición de credenciales a vocales grupo c)	Art. 23.4 f) Decreto	En 3 días tras la elección
Remisión copia del acta constitución del Pleno a Consejería	Art. 20.13 Decreto	El mismo día de la constitución del Pleno
Remisión copia de todos los expedientes	Art. 20.13 Decreto	En 10 días desde la constitución del Pleno

En consecuencia, resulta necesario que la modificación de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura entre en vigor antes de noviembre de 2026, con la suficiente antelación para que el próximo proceso electoral pueda desarrollarse íntegramente conforme al nuevo marco legal, evitando la coexistencia de normas durante su tramitación y garantizando la seguridad jurídica de todas las actuaciones. El no utilizar la fórmula del Decreto Ley haría imposible poder cumplir con los plazos

marcados legalmente para proceder a la renovación de los órganos de gobierno de las Cámaras de Comercio Industria y Servicios de Extremadura.

En virtud de lo anterior, resulta necesario modificar los artículos 17.4, 26.4, 27 y 31.2 de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el fin de garantizar su plena adecuación a la legislación básica estatal y preservar la seguridad jurídica del sistema cameral extremeño.

La falta de convocatoria y celebración de las elecciones en el momento oportuno supondría la permanencia en funciones de los actuales órganos de gobierno de las Cámaras de Cáceres y Badajoz, circunstancia que conlleva una restricción de sus capacidades de gestión y de adopción de decisiones, afectando al normal desenvolvimiento de su actividad institucional.

*Por otro lado, en cuanto a la **justificación de la extraordinaria y urgente necesidad derivada de la imposibilidad de dar cumplimiento a la adaptación de la normativa autonómica a la legislación básica estatal mediante el procedimiento legislativo ordinario con carácter previo al plazo legalmente establecido para la convocatoria de elecciones de las Cámaras de Comercio de Extremadura**, la necesidad de tener adaptada la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura a la normativa básica estatal en la materia con anterioridad al inicio de las actuaciones necesarias para la convocatoria de elecciones en noviembre se evidencia la imposibilidad de proceder esta modificación debido a la urgencia de los plazos, lo que lo hace incompatible con los propios de la tramitación de un proyecto de Ley. Así, habría que proceder en primer lugar a la comunicación previa al Consejo de Gobierno para el análisis del título competencial, con carácter previo al inicio de cualquier otro trámite. Posteriormente se habría de dar cumplimiento a la publicación en el portal de transparencia de los correspondientes trámites de consulta previa y sugerencias, así como de audiencia e información pública, de conformidad con lo*

establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tras el cumplimiento de estos trámites participativos, hay que someter el proyecto de ley de nuevo al Consejo de Gobierno, con carácter previo a la solicitud del informe preceptivo al Consejo de Estado (art. 69 Ley 1/2002, de 28 de febrero en relación con la Disposición Adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). El plazo general para que el Consejo de Estado emita su dictamen es de dos meses (artículo 128 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

Por último, se ha de someter el asunto de nuevo al Consejo de Gobierno, con carácter previo a su tramitación en la Asamblea de Extremadura como proyecto de Ley, con la correspondiente publicación del proyecto, a la que sigue la tramitación en comisión de la Cámara, con la votación de enmiendas, debate y dictamen de la comisión, seguido del correspondiente debate y votación en el pleno de la Cámara.

Esta tramitación requiere un plazo muy superior al que se dispone, a fecha actual, para proceder a la convocatoria de elecciones de las Cámaras de Comercio de Extremadura con antelación suficiente a la expiración de su mandato, de manera que la utilización de la vía del decreto-ley esté justificada, debido a la urgencia y necesidad de la modificación legislativa que se ha de realizar.”

Este argumentario es el que viene a recogerse, resumido, en el **apartado III de la exposición de motivos** del proyecto de Decreto-ley y es suficiente, al entender de este Letrado, para acreditar la extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley, que es necesario para el legalmente preceptivo proceso electoral, previa modificación de la Ley, que es imposible, por los plazos de tramitación ordinarios, si se quiere secuenciar con el término de dicho proceso de renovación. Ahora se dan

traslado de fechas concretas, estimaciones temporales de procedimiento de reforma legislativa y estimaciones también de la duración del proceso electoral y renovación de las Cámaras de Comercio, que exigen, para cumplir, que sea aprobado el objeto de Decreto-ley.

En resumen, creo que se ha definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa de una respuesta normativa con rango de ley y de que, además, existe una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (en este sentido, STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2).

Señala el informe de subsanación antes reiteradamente citado, y el apartado IV de la exposición de motivos del proyecto de Decreto-ley lo recoge sucintamente, en orden a acreditar las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad en la modificación que propone de la Ley 8/2018, de 23 de octubre, de Comercio Ambulante de Extremadura, que:

*“En relación con la **modificación de la Ley 8/2018, de 23 de octubre, del Comercio Ambulante de Extremadura**, procede analizar de forma detallada la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que justificarían la utilización de la figura del decreto-ley como instrumento normativo para llevar a cabo dicha reforma:*

El comercio ambulante constituye en Extremadura una actividad de especial relevancia económica, social y territorial, especialmente en el medio rural. La inminencia de la extinción de autorizaciones esenciales para la subsistencia de numerosos operadores, unida a la inseguridad jurídica existente, determina la necesidad de una intervención administrativa inmediata.

En particular, la normativa vigente establece un régimen de autorización administrativa para el ejercicio de la venta ambulante con una duración de siete años. Asimismo, la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2018, de 23 de octubre,

determinó que las autorizaciones municipales vigentes a la entrada en vigor de la ley pasaran automáticamente a tener dicha duración, lo que implica que un número significativo de autorizaciones hayan ido decaendo desde octubre de 2025, y lo siguen haciendo en

estos meses, sin perjuicio de las prórrogas que, en su caso, puedan acordar los ayuntamientos.

La limitada duración de las autorizaciones genera una situación de notable inseguridad para el colectivo de comerciantes ambulantes, muchos de los cuales dependen exclusivamente de esta actividad como medio de subsistencia propio y de sus familias.

La eventual pérdida o no renovación de las autorizaciones compromete la continuidad de su actividad económica y dificulta la planificación a medio y largo plazo, afectando de manera directa a la estabilidad laboral del sector.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el ejercicio de la venta ambulante requiere habitualmente la realización de inversiones previas en infraestructuras, equipamiento, adquisición de mercancías y adaptación a exigencias normativas, cuya amortización resulta difícilmente compatible con horizontes temporales excesivamente breves o sometidos a incertidumbre en su renovación. La falta de previsibilidad en la permanencia en el mercado puede desincentivar dichas inversiones, limitar la profesionalización del sector y afectar negativamente a la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía.

Un horizonte temporal más amplio permite una planificación económica racional, favorece la profesionalización del sector y contribuye a la mejora del servicio prestado a la ciudadanía. Por otro lado, la estabilidad en la titularidad de las autorizaciones reduce la precariedad estructural del sector.

A ello se suma la necesidad de clarificar determinados aspectos de la regulación vigente, en particular los relativos a la figura de la persona suplente, cuya interpretación y aplicación desigual por parte de los distintos ayuntamientos ha dado

lugar a una dispersión normativa a través de las ordenanzas municipales. Esta disparidad genera inseguridad jurídica, desigualdad de trato entre operadores y dificultades en la gestión administrativa, lo que hace necesaria una intervención normativa que, respetando la autonomía local, establezca un marco común homogéneo.

Por otro lado, el comercio ambulante presenta una acusada dimensión intergeneracional, siendo habitual la transmisión de la actividad dentro del ámbito familiar. Sin embargo, el régimen actual de transmisión de las autorizaciones, limitado a supuestos tasados y a determinados grados de parentesco, está dificultando el relevo generacional y contribuyendo al abandono de la actividad. Esta situación resulta especialmente preocupante en un contexto general de falta de relevo generacional en el sector comercial y de riesgo de desaparición de actividades económicas tradicionales que resultan esenciales para la vitalidad de pueblos y ciudades.

La ampliación de los supuestos de transmisibilidad de las autorizaciones y del grado de parentesco permitido se configura, por tanto, como una medida necesaria para favorecer la continuidad de la actividad, facilitar el acceso de las nuevas generaciones al sector y evitar la pérdida irreversible de tejido comercial y empleo autónomo.

La concurrencia de todas estas circunstancias determina la necesidad de adoptar, con carácter inmediato, medidas normativas dirigidas a ampliar la duración de las autorizaciones municipales de venta ambulante, clarificar determinados aspectos de su régimen jurídico y facilitar el relevo generacional en el sector. La existencia de un elevado número de autorizaciones que llevan venciendo desde octubre de 2025, la inseguridad jurídica derivada de la disparidad interpretativa existente y el riesgo cierto de abandono de la actividad por parte de numerosos operadores configuran una situación que no admite demora.

En consecuencia, concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad exigidas por el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, al resultar imprescindible una intervención normativa inmediata que no puede articularse a través del procedimiento legislativo ordinario sin causar perjuicios relevantes al interés general, al empleo y a la cohesión social del territorio. Por todo ello, se justifica la aprobación del presente decreto-ley como instrumento adecuado, necesario y proporcionado para hacer frente a la situación descrita.

La extraordinaria y urgente necesidad de la presente reforma deriva de la necesidad de evitar una alteración inmediata y significativa del marco de ejercicio de una actividad económica que cumple una función esencial de interés general en la Comunidad Autónoma de Extremadura. El mantenimiento del régimen vigente en el actual contexto puede producir, en un corto espacio de tiempo, una reducción efectiva del número de operadores autorizados, comprometiendo la continuidad de los mercados periódicos y ocasionando efectos negativos sobre el abastecimiento comercial de proximidad en numerosos municipios, especialmente en aquellas zonas afectadas por fenómenos de despoblación, envejecimiento demográfico o escasa presencia de establecimientos comerciales permanentes. La dimensión territorial y social del comercio ambulante trasciende, por tanto, el interés estrictamente individual de los operadores económicos afectados y proyecta sus efectos sobre el conjunto de la ciudadanía y sobre los objetivos públicos de equilibrio territorial, cohesión social y mantenimiento de servicios básicos en el medio rural.

En este contexto, la utilización del instrumento del decreto-ley resulta necesaria para preservar de forma inmediata la efectividad de la política pública de apoyo al comercio de proximidad y evitar que la aplicación de la normativa vigente genere efectos contrarios a los fines perseguidos por la propia legislación autonómica en materia comercial. La urgencia viene determinada por la necesidad de impedir que la pérdida progresiva de autorizaciones y las limitaciones al relevo generacional produzcan una descapitalización empresarial del sector y una disminución de la oferta comercial de carácter estructural, cuyos efectos, una vez consolidados,

resultarían difícilmente reversibles mediante una actuación normativa posterior. La experiencia demuestra que el cierre de actividades económicas consolidadas y la pérdida de redes comerciales implantadas en el territorio suelen provocar consecuencias permanentes en términos de empleo, actividad económica y prestación de servicios a la ciudadanía, de modo que la respuesta normativa únicamente puede considerarse eficaz si se adopta antes de que tales efectos lleguen a materializarse.

Debe añadirse, asimismo, que la reforma persigue anticiparse a una situación de deterioro progresivo que ya ha comenzado a producirse, evitando que la Administración autonómica y las entidades locales se vean obligadas a gestionar un elevado número de procedimientos afectados por un marco normativo que ha evidenciado dificultades para garantizar la continuidad de la actividad y la adaptación del sector a las necesidades actuales. La intervención inmediata responde, por tanto, a una finalidad preventiva y no meramente correctiva, orientada a preservar la estabilidad del sector antes de que se produzcan consecuencias económicas y sociales de mayor entidad. Precisamente, esta necesidad de anticipar la respuesta normativa para evitar daños ciertos, previsibles y de difícil reparación constituye uno de los supuestos que justifican el recurso a la legislación de urgencia.

En definitiva, la extraordinaria y urgente necesidad concurre en la medida en que la finalidad perseguida no es la modificación de determinados aspectos del régimen jurídico del comercio ambulante, sino evitar que la aplicación inmediata de la normativa vigente produzca efectos contrarios al interés general que la propia ley pretende proteger. La continuidad de una actividad económica de notable implantación territorial, el mantenimiento del empleo autónomo asociado a la misma, la preservación del comercio de proximidad y la garantía de seguridad jurídica para las entidades locales constituyen objetivos que exigen una respuesta normativa inmediata. La demora en la adopción de las medidas previstas reduciría significativamente su eficacia y podría ocasionar perjuicios irreversibles derivados de la pérdida de autorizaciones, del cierre de actividades económicas y de la desaparición de iniciativas empresariales cuya recuperación posterior resultaría

extraordinariamente difícil, circunstancias que justifican plenamente el recurso del decreto ley.

Llegados a este punto, ya no sería posible efectuar la modificación normativa en el plazo previsto a través de la ordinaria tramitación parlamentaria, por lo que resulta de extraordinaria y urgente necesidad la utilización del instrumento del Decreto-ley para llevar a cabo la modificación de la Ley”.

Se ha de destacar y puntualizar de tal argumentación:

1º.- Que mejora sustancialmente la motivación de la extraordinaria y urgente necesidad de dicho Decreto-ley respeto a las modificaciones que plantea de la citada **Ley 8/2018, de 23 de octubre, del Comercio Ambulante de Extremadura**, hasta el extremo de permitir alcanzar la intuición de la concurrencia de tales requisitos.

2º.- Pero también es cierto que el esfuerzo dialéctico no viene acompañado de una concreción en datos, fechas, importancia cuantitativa del sector, número de licencias, edades de los titulares, etc y demás datos que podrían ayudar a apreciar y advenir el relato del informe de subsanación y que permitan no tener que recordar, la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 113/2024, de 10 de septiembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 8042-2023, fundamento de derecho II, 4: “Así, como hemos recordado recientemente en la STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 5: «[N]uestra jurisprudencia rechaza efectivamente la definición del presupuesto habilitante **‘mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable’** (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; en el mismo sentido, STC 105/2018, de 4 de octubre, FJ 4), **‘la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional’** (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10) o la utilización de fórmulas estereotipadas que parafrasean la definición del presupuesto habilitante que realiza el art. 86.1 CE (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7)”.

La supuesta existencia de inseguridad jurídica que lleva a cabo el proyecto de Decreto-ley es una alusión que debe ser reforzada y acreditada circunstancialmente, con datos y cifras, y ello con fuerza suficiente para cumplir las exigencias de merecer una corrección mediante el recurso excepcional al Decreto-ley.

CUARTA. TÍTULOS COMPETENCIALES QUE RESULTAN DE APLICACIÓN.

Los títulos competenciales que habilitan el dictado del presente Decreto-ley son los siguientes:

- El artículo 9.1.16 del vigente Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de comercio interior, dentro de la unidad de mercado y de conformidad con la legislación mercantil, incluyendo la regulación y el régimen de control administrativo de las actividades y equipamientos comerciales, en particular de las grandes superficies, así como de las ferias y mercados no internacionales.

- El artículo 9.1.18 del citado Estatuto de Autonomía que reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de consumo, así como en la regulación de las medidas de prevención, protección y defensa de los consumidores y usuarios, todo ello en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.13.^a de la Constitución Española, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia.

- El artículo 9.1.11 del referido Estatuto de Autonomía de Extremadura que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Cámaras de Comercio e Industria y demás corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto de la Presidenta 11/2026, de 29 de abril, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración

de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se crean las Vicepresidencias, la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital *“ejercerá las competencias en materia de planificación y coordinación económica y estadística, comercio e inversiones y la política empresarial, promoción de la empresa y apoyo al emprendedor; así como las competencias en materia de trabajo y políticas de empleo, las de sociedad de la información y telecomunicaciones. Asimismo, ejercerá las de política tecnológica de carácter corporativo, administración electrónica y atención y participación ciudadana”*.

Por su parte, el Decreto 108/2026, de 26 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital y se modifica el Decreto 26/2009, de 27 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Extremeño Público de Empleo, dispone en el apartado 1 de su artículo 4 que corresponde a la Dirección General de Inteligencia Competitiva y Comercio, bajo la superior dirección de la persona titular de la Consejería y la coordinación de la Secretaría General de Economía, Empresa y Comercio, el ejercicio de las competencias en materia de política económica, estadística, inteligencia laboral, comercio exterior e internacionalización, comercio interior, promoción y defensa de la competencia, y unidad de mercado.

QUINTA. - EXAMEN DEL TEXTO DEL PROYECTO.

- Exposición de Motivos.

En cuanto al contenido y redacción de la exposición de motivos se constata que es parcialmente suficiente al objeto de acreditar la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad en los términos que hemos indicado en la consideración jurídicas anteriores, incluso con un examen conjunto de la documentación obrante en el expediente. Debería, en consecuencia, reforzarse la justificación que se ofrece respecto a la modificación de la Ley 8/2018.

CAPÍTULO I

Medidas en materia de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios en el ámbito de la comunidad autónoma de Extremadura.

Artículo 1. Modificación de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Uno. El apartado 4 del artículo 17 queda redactado de la siguiente forma:

“4. La duración del mandato será de cuatro años, pudiendo producirse la reelección”

(la regulación actual permite la reelección por una sola vez)

Dos. El apartado 2 del artículo 26 queda redactado de la siguiente forma:

“2. Las personas jurídicas ejercerán su derecho de sufragio activo a través de representante con poder suficiente. Los trabajadores y las trabajadoras por cuenta propia ejercerán dicho derecho personalmente.”

(Elimina la posibilidad de voto delegado actualmente vigente, según la parte final de dicho apartado 2)

Tres. El artículo 27.3 queda redactado de la siguiente forma:

3. Las personas que opten a vocalías del Pleno por los grupos b) y c) deberán reunir los requisitos previstos en los dos apartados anteriores.

(se ha eliminado el párrafo final de dicho apartado que señala actualmente que “3. Las personas que opten a vocalías del Pleno por los grupos b) y c) deberán reunir los requisitos de los dos apartados anteriores salvo el hecho de llevar ejerciendo durante dos años, como mínimo, actividad empresarial en la respectiva circunscripción y ser electoras del grupo o categoría correspondiente. Asimismo, las

candidaturas por el grupo c) estarán exentas de formar parte del censo electoral de la Cámara”).)

Cuatro. Se suprime el apartado 2 del artículo 31.

(que establece “2. Las personas electoras podrán ejercer su derecho de voto mediante la delegación del mismo en los términos que se establezcan reglamentariamente”).)

CAPÍTULO II

Medidas de impulso al comercio ambulante en Extremadura

Artículo 2. Modificación de la Ley 8/2018, de 23 de febrero, 23 de octubre, del Comercio Ambulante de Extremadura.

Uno. Se modifica artículo 5, Régimen de autorización de la actividad de venta ambulante o no sedentaria, que, en su apartado 2, estableciendo la duración de la autorización en 15 años en lugar de 7 de la regulación vigente y en el apartado 3, que establece que las autorizaciones expedidas por los Ayuntamientos contengan mención a la “b) Identificación de la persona suplente permanente, en su caso”.

Dos. Se modifica el artículo 10 Transmisión de las autorizaciones.
Apartado 1 que queda redactado de la siguiente forma:

1. Las autorizaciones serán transmisibles libremente, a familiares de hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad o causahabientes en las condiciones que se establezcan en las ordenanzas municipales.

(La regulación actual dice: “1. Las autorizaciones serán transmisibles en el caso de fallecimiento, jubilación, enfermedad o incapacidad laboral, a familiares de primero y segundo grado de parentesco o causahabientes en las condiciones que se establezcan en las ordenanzas municipales”).

Disposición transitoria primera. Órganos de gobierno de las Cámaras.

La modificación de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura, no tendrá efectos sobre los órganos de gobierno de las Cámaras cuyos mandatos están vigentes.

Disposición transitoria segunda. Adaptación de las ordenanzas municipales.

Sin perjuicio de que las entidades locales procedan a la adaptación y desarrollo de las ordenanzas municipales conforme a lo dispuesto en la presente norma, las modificaciones introducidas a la Ley 8/2018, de 23 de octubre, del comercio ambulante de Extremadura, se aplicará automáticamente a las autorizaciones vigentes.

Las entidades locales deberán proceder a la adaptación de sus ordenanzas en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta norma.

Disposición transitoria tercera. Autorizaciones municipales.

1. Las autorizaciones municipales para la venta no sedentaria o ambulante que, a la entrada en vigor de la presente modificación de la Ley 8/2018, de 23 de octubre, del comercio ambulante de Extremadura se encuentren vigentes, pasarán automáticamente a tener una duración de quince años desde la fecha de su expedición, con la posibilidad de solicitar la prórroga contemplada en el artículo 5.2 de la citada Ley.
2. Las solicitudes relativas a autorizaciones para la venta no sedentaria o ambulante que se encontraran en tramitación antes de la entrada en vigor de la presente disposición y no hayan sido resueltas por la administración, se regularán por el procedimiento correspondiente, resultándole de aplicación lo dispuesto en la presente modificación de la citada Ley.
3. Las autorizaciones municipales de transmisión a un familiar o causahabiente para la venta no sedentaria o ambulante que, a la entrada en vigor de la presente modificación legislativa se encuentren vigentes, pasarán automáticamente a tener la duración limitada al periodo restante del plazo establecido en la autorización que se transmite entendiéndose que la autorización inicial era por

quince años. Todo ello, sin perjuicio de solicitar la prórroga contemplada en el artículo 5.2 de la citada Ley 8/2028, de 23 de octubre, del comercio ambulante de Extremadura.

4. Las solicitudes de transmisión de autorizaciones para la venta no sedentaria o ambulante que se encontraran en tramitación antes de la entrada en vigor de la presente disposición y no hayan sido resultas por la administración, se regularán por el procedimiento previsto por cada Ayuntamiento en su propia ordenanza reguladora resultándole de aplicación lo dispuesto en la presente modificación de la citada Ley.

Disposición final primera. Título competencial.

Disposición final Segunda. Habilitaciones.

Se habilita al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones generales sean necesarias para el desarrollo del presente decreto-ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

El presente decreto-ley entrará en vigor a partir el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

SÉXTA. - RESUMEN DEL ANÁLISIS DEL PROYECTO SOMETIDO A INFORME.

Una vez analizado el expediente y el texto cabe señalar las siguientes consideraciones:

1.- Presupuestos habilitantes para el Decreto-ley.

Queda acreditada la existencia de extraordinaria y urgente necesidad con entidad suficiente para determinar la aprobación de esta regulación mediante Decreto-ley en relación con las modificaciones propuestas respecto a la Ley 3/2018, de 21 de febrero de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y queda igualmente

acreditada respecto a la modificación de la Ley 8/2018 de 23 de octubre, de Comercio Ambulante de Extremadura, en cuanto que se concreten los extremos cuantitativos y cualitativos a que hacemos mención en éste informe, consideración jurídica Cuarta.

2.- Regulación material.

El contenido intrínseco de los preceptos a modificar no ofrece dudas de legalidad.

4. CONCLUSIONES

Del análisis del Proyecto de Decreto-ley sometido a informe, visto el marco competencial y legal aplicable, debemos informar **favorablemente, siempre que se atienda, en relación con la modificación de la Ley 8/2018, a lo que se expresa en el cuerpo de este informe y se concrete y cuantifique la extraordinaria y urgente necesidad de la reforma.**

Es cuanto esta Abogacía General de la Junta de Extremadura ha de informar, lo que se somete a mejor criterio fundado en Derecho.

En Mérida, a 27 de julio de 2026.

EL LETRADO DE LA ABOGACÍA GENERAL
DE LA JUNTA DE EXTREMADURA,



Fdo.: Francisco M. Sánchez Calzado.

ES COPIA AUTENTICADA ELECTRONICAMENTE DEL DOCUMENTO ORIGINAL

Consejería que emite la copia: PRESIDENCIA DE LA JUNTA
Firmado por: SALVADOR BARRERO ALICIA - 34778705Z
Fecha: 03/08/2026 10:59 - Lugar de Emisión: MÉRIDA
Certificado validado por la plataforma @firma.

Dirección de verificación de integridad del documento: <https://cerbero.juntaex.es>
Código de verificación: 1785747570363

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de Diciembre, de Firma Electrónica.

