

LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. FUNDAMENTO DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA.—A) *Fundamento constitucional.*—B) *Fundamento estatutario.*—III. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.—A) *Denominación de la norma delegada. Breve referencia a la posición en el sistema de fuentes y naturaleza jurídica de los Decretos legislativos.*—B) *Clases de delegación: textos articulados y refundidos.*—C) *Requisitos y límites de la delegación. La subdelegación y la revocación.*—IV. EL CONTROL DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA.—A) *El dictamen del Consejo de Estado.*—B) *Las fórmulas adicionales de control.*—C) *El control jurisdiccional.*—V. RECAPITULACIÓN.

I

Con la Constitución española de 1978 ha quebrado el monopolio que en orden a la producción de normas con fuerza de ley ostentaba el Estado. En efecto, la autonomía de las nacionalidades y regiones que se constituyen en Comunidades Autónomas diverge cualitativamente de la conferida a las provincias y municipios; es una autonomía política que supera los márgenes de la simple descentralización administrativa y se traduce en una descentralización legislativa. Las Comunidades Autónomas, en consecuencia, son titulares de la potestad legislativa autónoma, cuyo ejercicio corresponde a las propias Asambleas de conformidad con el Estatuto y dentro del ámbito de competencias asumidas por éste.

Ciertamente, en los Parlamentos modernos la función legislativa ya no responde a su esquema clásico, en cuanto que, de una parte, las Asambleas no son las únicas titulares del ejercicio de la potestad legislativa y la ley está sometida al control de la jurisdicción constitucional, y, de otra, el Ejecutivo participa en el ejercicio de aquélla, no solamente mediante la legislación de urgencia, sino también mediante la legislación delegada. En esta estela, si bien los Estatutos atribuyen a los Parlamentos y a los Gobiernos autónomos el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria, respectivamente, y se deduce de la relación entre la ley y el reglamento la posición que éstos ocupan en la creación de normas, en los Estatutos y en sus normas de desarrollo se prevé, empero, mecanismos de ampliación de la función normativa de los Gobiernos. En este

sentido, la delegación legislativa constituye una de las técnicas de cooperación entre el Parlamento y el Gobierno y se puede definir como un expediente en pro de la coparticipación de éste en el proceso legislativo. La legislación delegada altera la relación normal entre la ley y el reglamento y sintetiza el más alto grado de colaboración entre las Asambleas legislativas y los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Su importancia en el ordenamiento jurídico vendrá determinada por la existencia o inexistencia de un ámbito material reservado al reglamento; es decir, si la potestad reglamentaria tiende a emanciparse de la necesaria mediación legal, el instrumento de habilitación expresa al Ejecutivo para regular determinadas materias pasa a un segundo plano. Por el contrario, el carácter expansivo de la delegación se advierte en los sistemas en los que no existe una potestad general reglamentaria residenciada en el Gobierno, o aun existiendo, no se haya atribuido una órbita propia al reglamento.

El objeto de este trabajo es el análisis en el ordenamiento autonómico, con constantes y reiteradas referencias al texto constitucional, de los preceptos que disciplinan la legislación delegada. Interesa destacar, por último, la falta en algunas Comunidades de un desarrollo legislativo en la regulación de determinadas cuestiones, cuyo conocimiento resultaría de capital importancia para poder perfilar adecuadamente y de un modo más sólido el tema que sirve de título a las siguientes líneas.

II

A) El texto constitucional configura la legislación delegada, en los artículos 82 a 85, como delegación en el Gobierno, por las Cortes Generales, de la potestad de dictar normas con rango de ley. Aunque la Constitución carece de un precepto que expresamente reconozca la delegación legislativa en el ordenamiento autonómico, sin embargo, diversos artículos parecen darle cabida.

Así, *el artículo 153*, que alude al «control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas», dice que se ejercerá: a) «Por el Tribunal Constitucional el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.» La

expresión disposiciones normativas con fuerza de ley (1) no se refiere, exclusivamente, a las leyes autónomas, ya que si así fuera el constituyente habría empleado con carácter específico y excluyente el término leyes, sino que comprende junto a éstas, entre otras figuras, a los Decretos legislativos en tanto que disposiciones del ejecutivo con rango de ley. A este respecto, podría objetarse que mientras que el artículo 82 permite que el Gobierno previa delegación dicte normas *con rango de ley*, el artículo 153 a) habla de disposiciones normativas *con fuerza de ley*. No obstante, aunque los conceptos «fuerza» y «rango» de ley están dotados de sustantividad propia, la Constitución les da un significado equivalente como se puede observar en el artículo 161.1 a) que, después de definir como objeto de recurso de inconstitucionalidad a las leyes y disposiciones normativas *con fuerza de ley*, continúa: «...la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica *con rango de ley...*», sin que quepa duda de que las normas con rango de ley a las que alude son las mencionadas anteriormente, esto es, las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. Por tanto, la Constitución, abarcando un mismo objeto, utiliza unas veces el vocablo «rango de ley» y otras «fuerza de ley» (2).

(1) En torno al significado de la expresión «disposiciones normativas con fuerza de ley» del artículo 153.a) de la Constitución y del distinto alcance que la misma adquiere en el artículo 161.1 a), vid. ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Ediciones El Foro, Madrid, 1978, págs. 928-929; BOQUERA OLIVER, J. M., *Derecho Administrativo*, I.E.A.L., Madrid, 1979, Vol. I, pág. 163; AROZAMENA SIERRA, J., *El recurso de inconstitucionalidad*, en la obra colectiva «El Tribunal Constitucional», I.E.F., Madrid, 1981, Vol. I, pág. 157; Díez MORENO, F., *El control de constitucionalidad de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas*, ibidem, Vol. I, pág. 709; TROCONIZ MARCOS, F., *Los Decretos-Leyes en la Constitución*, en la «Constitución Española y las Fuentes del Derecho», I.E.F., Madrid, 1979, Vol. II, pág. 889; ENTRENA CUESTA, R., *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por GARRIDO FALLA, F., Civitas, Madrid, 1980, págs. 1653-1656, y DUQUE VILLANUEVA, J. C., *Las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas y su control por el Tribunal Constitucional*, Tesina de Licenciatura, junio 1983, págs. 3-21, Texto mecanografiado.

(2) Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, J., *El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos legislativos*, en «R.D.Pol.», UNED, 1981, núm. 10, quien al hablar del uso en nuestra Constitución de las expresiones «fuerza de ley» y «rango de ley» escribe: «...sin que sea posible en nuestro sistema dar trascendencia jurídica a la distinta terminología normativa rango o fuerza de ley...»

En la misma estela, *el artículo 152.1*, que describe la organización institucional autonómica, requiere para las Comunidades que han optado por la vía del artículo 151 o la disposición transitoria segunda, es decir, las de derecho especial, un «Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas». Al igual que el Gobierno de la Nación (artículo 97), el ejecutivo autónomo es el titular de *la potestad reglamentaria* (3) y ésta puede ampliarse excepcionalmente «mediante una delegación legislativa en razón de idénticos motivos que justifican el empleo de esta técnica en el ámbito estatal» (4). Si bien este precepto no debe considerarse como fundamento directo de la delegación legislativa en los territorios autónomos, reconoce al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin la cual no podría sustentarse la delegación, ya que ésta precisa la concurrencia tanto de la potestad legislativa en las Asambleas como de la reglamentaria en el Consejo de Gobierno. La organización institucional del artículo 152, aunque sólo es obligatoria para las Comunidades de Autonomía plena, ha sido adoptada también por las de derecho común, por lo que todos los Gobiernos autónomos son titulares de la mencionada potestad.

Por último, la posibilidad de la legislación delegada en el ordenamiento autonómico es factible, así mismo, a la luz *del artículo 148.1.1.ª*, que define como *competencia exclusiva* de las Comunida-

(pág. 91). También, GALEOTTI, S., y ROSSI, B., *El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución Española: medios de impugnación y legitimados para actuar*, en «R.E.P.», 1979, núm. 7, pág. 121.

(3) Es necesario, no obstante, precisar que en algunas Comunidades, en aquellas materias en que sólo les corresponde la ejecución de la legislación del Estado, la Asamblea Legislativa puede ejercer la potestad reglamentaria, vid, en este sentido, artículo 23.2 Est. Ast.

(4) Para el estudio de las razones técnicas que se encuentran en el origen del instituto de la delegación legislativa, vid GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 2.ª ed. 1981 (1970); LIGNOLA, E., *La delegazione legislativa*, Giuffrè, Milán, 1956, pág. 118 y sigs. y 144 y sigs.; RUINI, M., *La funzione legislativa (Tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Giuffrè, Milán, 1953, pág. 72 y sigs.; BARI-LE, P., *Corso di Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 2.ª ed. 1964, pág. 200 y siguientes.

Respecto al argumento aquí postulado, Cfr. ANGULO RODRÍGUEZ, E., *Control de inconstitucionalidad y legislación delegada*, en «El Tribunal Constitucional», ob. cit., vol. I, pág. 553.

des Autónomas «la organización de sus instituciones de autogobierno». Sin duda, en dicha competencia debe incluirse la elaboración de los mecanismos de relación entre las instituciones, en los que podría fundamentarse la viabilidad de los Decretos legislativos (5). En esta estela, como ya hemos apuntado, la delegación legislativa constituye un expediente en pro de cooparticipación del ejecutivo en el proceso legislativo y sintetiza el más alto grado de colaboración entre las Asambleas legislativas y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, confirmatoria es de lo hasta el momento expuesto la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (LOTIC), dictada al amparo del artículo 165 de la Constitución, en la que el legislador reconoce expresamente la legislación delegada en el marco autonómico. Así, el artículo 27.2 e) configura como objetos de control por el Tribunal Constitucional «las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad que la formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa». El apartado b), referido a las leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley del Estado, señala: «...en los casos de los Decretos legislativos la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución». Por lo tanto, la LOTIC prevé como susceptibles de control *los Decretos legislativos que emanen del ejecutivo de una Comunidad Autónoma* (6).

(5) Opinión que también sustenta TOMÁS VILLARROYA, J., *Las fuentes de derecho de las Comunidades Autónomas*, en «La Constitución Española y las Fuentes del Derecho», *ob. cit.*, vol. I, pág. 153.

(6) En opinión de LASAGABASTER HERRARTE, I., «...hay una serie de normas constitucionales, y otras dictadas en su desarrollo, en las cuales se prevee la existencia de los Decretos legislativos dictados por los gobiernos autonómicos, así en los artículos 153 a) y 161.1 a) de la Constitución, explicitados en el artículo 27 de la L.O.T.C.». El citado autor entiende, asimismo, que la redacción del artículo 148.1, en cuanto confiere a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en la organización de sus instituciones de autogobierno, «obviamente está en contra de toda interpretación restrictiva que niegue la admisibilidad de los Decretos legislativos en el ámbito autonómico» (*Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-Leyes y Decretos legislativos en el ámbito autonómico*, en «R.V.A.P.», 1982, núm. 2, págs. 118-119).

Consiguientemente la eventualidad jurídica de que el Parlamento regional delegue en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley no encuentra *una base explícita* en la Constitución. Esta se limita simplemente a no prohibirlo, sin perjuicio de que una interpretación sistemática del texto constitucional permita encontrar apoyaduras legales suficientes para admitir la legislación delegada en el derecho autonómico. El constituyente, al igual que al abordar la potestad legislativa autónoma, ha evitado todo pronunciamiento sobre el tema y confía al legislador ordinario la solución del mismo. Por ello, y una vez advertida la posición de la LOTC, el reenvío a los Estatutos se hace obligatorio (7).

(7) En virtud de la ausencia de un precepto constitucional que expresamente prevea la técnica de la delegación legislativa en el ordenamiento autonómico, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., sostienen la dudosa constitucionalidad, a pesar incluso de la redacción del artículo 27 de la L.O.T.C., «de un trasplante a la esfera autonómica de la disciplina contenida en el artículo 82 de la Constitución...». (*Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1984, vol. I, pág. 234).

La inadmisibilidad del decreto legislativo regional es propugnada por la doctrina italiana en base a la falta de una expresa o explícita previsión constitucional, Cfr., MORTATI, C., *Instituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 9.^a ed. 1976, Vol. I, pág. 966 y sigs.; PALADÍN, L., *Comentario artículos 76 y 77*, en «Comentario della Costituzione a cura di Branca, G., La formazione di la leggi», T. II, Zanicheli Editore, Bologna, 1979, pág. 3; VIRGA, P., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 6.^a ed. 1967, pág. 358 y sigs. y 472 y sigs.; RENATO, E., *In tema de legislazione regionales. Nuova casi di legislazione delegada e di urgenza*, e «Riv. Am.», 1949, págs. 579 y sigs.; DI CIULO, C., *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, en «Giur. Ital.», 1962, volumen CXIV, pág. 374 y sigs. En esta línea, GIOVENCO, L., señala que «...en los regímenes de las Constituciones rígidas no puede, en efecto, retenerse la potestad de delegación legislativa regional en base a la simple existencia de exigencias generalmente reconocidas en relación a la extensión de las intervenciones de los poderes públicos en la vida económica y social, porque tal valoración hubiera sido hecha por el legislador constituyente si hubiese entendido como necesario tal forma de delegación, es decir, la habría expresamente previsto. Es por tanto principio fundamental —y en base al mismo ha de ser planteada la cuestión— que en el régimen de las Constituciones rígidas, la delegación legislativa no es admisible si no está expresamente estatuida no pudiéndose derogar toda la competencia institucionalmente atribuida por las normas constitucionales a los órganos expresamente previstos» (*L'ordinamento regionale*, en «Annali Sapi», Roma, 1973, págs. 98-99). En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Costituzionale, en diversas sentencias, vid., por todas ellas, ST. núm. 32, de 9 de junio de 1961, núm. 51

B) En cuanto que el Estatuto es la «norma institucional básica» de cada Comunidad (artículo 147), es preciso remitirse a él en el intento de especificar qué Comunidades son las que van a gozar de la técnica de la delegación legislativa. Pues bien, examinados los diferentes Estatutos, observamos divergencias al respecto que nos imponen la siguiente distinción:

1. Estatutos de Autonomía que *reconocen expresamente* la delegación legislativa. En esta línea se encuentra el Estatuto Catalán, que en su artículo 33.1, dice: «El Parlamento de Cataluña, ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración de leyes. Esta potestad sólo será delegable en el Consejo Ejecutivo o Gobierno en términos idénticos a los que para el supuesto de delegación de las Cortes establecen los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.» Lo que aparece regulado con mayor detalle en la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad (LPPCEG), modificado por la Ley 11/1983, de 27 de junio, en los artículos 34 al 40. En la estela del Estatuto catalán, el gallego, en el artículo 10.1 a), confiere al Parlamento la posibilidad de delegar

de 19 de junio de 1962 y núm. 167 de 1963. En contra, Cfr., CRISAFULLI, V., *Le regioni avanti alla Corte Costituzionale*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1963, pág. 540 y sigs.

El discurso de la doctrina italiana sobre la delegación legislativa en el ámbito regional no es extrapolable a nuestro ordenamiento autonómico, dado que frente a la expresa y terminada configuración de la Constitución italiana, «...la Constitución española de 1978 —escribe MUÑOZ MACHADO— adolece de una cierta indefinición acerca del modelo autonómico que propugna, cuya configuración final, respetados los límites establecidos en su propio texto, está remitida a lo que resulte de las iniciativas de los territorios interesados en acceder a la autonomía. Es ésta una singularidad muy notable de nuestro texto constitucional que arroja una serie de consecuencias importantes en punto a la redistribución territorial del poder que la consagración de las autonomías implica y a la propia configuración y autonomía de éstas. Para tener una idea exacta de la cuestión, es preciso reflexionar aquí, muy brevemente, sobre el alcance y las consecuencias del denominado principio dispositivo». Y más concretamente señala el citado autor, «entre nosotros, el problema (la delegación legislativa) en el marco autonómico no tiene resolución difícil porque la Constitución remite a los Estatutos hasta la misma previsión sobre la existencia de potestades legislativas». (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, T. I., págs. 139 y 438). En el mismo sentido, Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., *ob. cit.*, páginas 118-118.

la «potestad legislativa en la Junta» en los términos anteriormente aludidos (8).

2. Estatutos que *no contemplan la legislación delegada*. Así, el Estatuto del País Vasco (Est. P.V.); el Estatuto para Andalucía (Est. A.); el Estatuto para Asturias (Est. Ast.); el Estatuto para la Región de Murcia (Est. Mu.); el Estatuto de la Comunidad Valenciana (Est. Cv.); el Estatuto de Canarias (Est. Cn.) y el Estatuto de Extremadura (Est. Ext.).

Una lectura detenida de los textos mencionados en el apartado primero podría hacernos pensar que estamos ante una figura de naturaleza jurídica distinta a la delegación legislativa, toda vez que en los Estatutos se habla de la facultad de que la Asamblea *delegue* en el Consejo de Gobierno la *potestad legislativa* (9). Entendemos,

(8) Posición que siguen, de igual modo, el Estatuto para Cantabria (Estatuto Ca.) en el artículo 9.1 a); el Estatuto de La Rioja (Est. Ri.) en el artículo 17.3; el Estatuto de Aragón (Est. Ara.) en el artículo 15.2; el Estatuto de Castilla-La Mancha (Est. C-M) en el artículo 9.2; el Estatuto para Baleares (Est. Ba.) en el artículo 27.1; el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid (Est. Ma.) en el artículo 16; el Estatuto de Castilla-León (Est. C-L) en el artículo 14.2 y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) en el artículo 21. En el posterior desarrollo estatutario, la delegación legislativa ha sido objeto de una regulación más precisa. Así, para Galicia, la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta y su Presidente (LXPG), en los artículos 50 a 54; para Cantabria en la Ley 3/1984, de 26 de abril, del Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria (LRJGAC) en los artículos 18.d) y 33; para La Rioja, la Ley 4/1983, de 29 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LPCR), en los artículos 42 a 49; para Aragón, en el artículo de la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón (LILCA) y en el artículo 14.d) de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (LPDAA); para Baleares, quien con Castilla-La Mancha hacen una remisión expresa del Estatuto a los artículos 82 a 85 de la Constitución, en la Ley 5/1984, en 24 de octubre, del Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma Balear (LRJAB), en el artículo 18.4; para Madrid, la Ley 1/1983, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid (LGAM), en el artículo 36; para Castilla-León, la Ley 1/1983, de 28 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla-León (LGAC-L), en el artículo 3.b).

(9) Son excepciones, en este sentido, el Est. Ba. y el Est. C-L que, en

sin embargo, que la delegación susceptible a tenor de tales preceptos, a pesar de su literalidad, no es sustancialmente diferente y se restringe a la potestad de dictar normas con rango de ley. Diversas razones avalan nuestra opinión:

1.^a La remisión de los Estatutos a los artículos 82 a 84 de la Constitución. Si el legislador hubiese pretendido implantar en el ámbito autonómico una técnica distinta a la delegación legislativa, no habría realizado tal remisión.

2.^a Asimismo, los Estatutos, conforme a la moderna concepción de la separación poderes-funciones, confían a la Asamblea legislativa, con carácter exclusivo, el ejercicio de la potestad legislativa autónoma y al Consejo de Gobierno el de la potestad reglamentaria. La delegación de la potestad legislativa al ejecutivo sería, por esta razón, antiestatutaria, ya que todo poder es, antes que una facultad, una función o una obligación de actuar (10).

3.^a Por último, que la intención del legislador era la de disciplinar la legislación delegada lo corroboran las leyes de desarrollo estatutario que autorizan, no ya a delegar la potestad legislativa, sino la potestad de dictar normas con rango de ley.

De otra parte, la discrepancia entre Estatutos que reconocen la delegación legislativa y aquellos que la mencionan en todo su articulado ha llevado a algún autor (11) a afirmar que sólo es factible la delegación en las Comunidades Autónomas donde ha sido prevista estatutariamente y no tendría cabida, además de ser inconstitucional su uso, en aquellas cuyos Estatutos han guardado silencio. Si el Estatuto atribuye la potestad legislativa a la Asamblea autónoma sin consentir expresamente la delegación resulta contestable la utilización de este mecanismo aunque lo autoricen las normas generales de desarrollo del Estatuto. No compartimos la opinión transcrita, habida cuenta de que las Asambleas legislativas autónomas son titu-

su respectivo articulado, hablan de que el Parlamento delegue en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley.

(10) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *ob. cit.*, vol. I, págs. 227-228.

(11) Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *ob. cit.*, Vol. I, pág. 438 y MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Autonómico*, I.E.A.L., Madrid, 1984, pág. 207.

lares del ejercicio de la potestad legislativa, lo que sí viene reconocido explícitamente en el Estatuto, y nada impide que la Asamblea proceda directamente, ella misma, a su ejercicio o que opte por la delegación a favor del Consejo de Gobierno (12). En otras palabras el Estatuto, en lo que se refiere a las instituciones autonómicas, sólo describe su esquema organizativo y funcional remitiendo a una ley institucional o de desarrollo estatutario, que emanará de la Asamblea en el ejercicio de la potestad legislativa autónoma, el desenvolvimiento de los principios en él establecidos, así como la precisión de los mecanismos de relación interorgánica y las funciones y atribuciones que corresponden a los órganos autónomos. Por ello, la delegación legislativa, en cuanto técnica de relación entre el legislativo y el ejecutivo y expediente en pro de la coparticipación de éste en el proceso normativo, puede fundamentarse en una ley institucional o de desarrollo básico, sin que ello signifique haber sobrepasado el marco estatutario. Por el contrario, no puede apoyarse en una ley autónoma carente de ese carácter institucional o de desarrollo, ya que entonces ésta sustraería para sí una materia (en este caso la delegación legislativa que se circunscribe al campo de la cooperación entre la Asamblea legislativa y el Consejo de Gobierno) que el Estatuto reserva a una ley institucional o de desarrollo básico. La labor que desempeñan estas últimas en la configuración de cada Comunidad Autónoma trae causa de la cualidad de «norma institucional básica» del Estatuto de Autonomía. Este tiene una existencia bifronte: de un lado, se integra en el ordenamiento jurídico del Estado; y, de otro, constituye la cabecera del ordenamiento autonómico. Desde esta segunda perspectiva, el Estatuto recoge el poder de autonormación de la Comunidad y es el vértice de su ordenamiento jurídico. En cuanto norma institucional básica, es decir, con amplias pretensiones normativas, la Constitución le asigna un contenido mínimo y, en consecuencia, aquél remite expresamente a determinadas leyes autónomas —que en algunas Comunidades requiere un procedimiento especial o una mayoría cualificada para

(12) Suscribimos las palabras de DÍEZ MORENO, quien entiende que, aunque la legislación delegada no venga contemplada en el Estatuto, si podrá la respectiva Comunidad Autónoma usar de ella, «en base a la fuerza expansiva de la competencia, para regular, mediante ley, determinadas materias, siendo esta atribución máxima, y nada impide que en su ejercicio la Asamblea pueda optar por el método directo o el de delegación (ob. cit., pág. 718).

su aprobación (13)— la delimitación y el desarrollo de los principios en él establecidos. Así, mientras los Estatutos contornean el montaje orgánico-institucional, atribuyen a la Asamblea la potestad legislativa, la ejecutiva al Consejo de Gobierno, la representación de la Comunidad a su Presidente, al legislativo el control sobre el ejecutivo, etc., las leyes institucionales o de desarrollo le dan cuerpo (14). No es otro el sentido que adquiere la reserva de ley (15) para reglamentar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo,

(13) En el ordenamiento autonómico, junto a las leyes ordinarias existen otras que requieren un procedimiento o quórum cualificado para su tramitación o aprobación. No todas las leyes institucionales o de desarrollo básico del Estatuto son, en el sentido ya antedicho, leyes cualificadas, existiendo una divergente regulación entre las diferentes Comunidades Autónomas. Así, en algunas Comunidades sólo se cualifica la Ley que regula las relaciones entre la Comunidad y las Corporaciones Locales de la región, o la transferencia de facultades de las Diputaciones Provinciales (Est. A. artículo 45; Est. Ext. artículo 16; Est. C-M, artículo 30.4). Otras incluyen, además de las materias mencionadas, la Ley Electoral (Est. Cv. artículos 12.1, 46.1 y 47.3); o, la Ley de la Sede de las Instituciones de autogobierno (Est. C-L, artículos 7.1 y 20.3 y 4); o, la Ley que discipline el procedimiento por el que se ha de exigir la responsabilidad política del Presidente y de la Diputación (Est. Ara. artículos 17.3 y 45.2). En las Comunidades Autónomas de La Rioja y Canarias únicamente es preciso quórum especial para la Ley Electoral (artículos 18.6 y 9.1 de sus respectivos Estatutos), y en Cantabria, para la Ley de Iniciativa Legislativa Popular (artículo 15 Est. Ca.). Mientras que el Est. Ma. circunscribe la cualificación de la Ley que fije la Sede de las Instituciones (artículo 5), las Comunidades de Asturias, Murcia y las Islas Baleares la remiten a la Ley del Presidente, Ley del Consejo de Gobierno y a la Ley de responsabilidad política o relaciones entre el Consejo y el Parlamento (artículos 25.2, 32.4, 33.2 y 34.2 Est. Ast.; 31.5, 32.4 y 33 Est. Mu.; 20.3, 32.8 y 33.3 Est. Ba.). Por el contrario, para las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Galicia serán cualificadas todas las Leyes Institucionales o de desarrollo básico (artículos 31.1 LPPCEG, 20.2 LORAFNA y 126 del Reglamento del Parlamento de Galicia). En el País Vasco ninguna ley exige quórum o procedimiento agravado.

(14) En este sentido, vid. las Exposiciones de Motivos de la Ley del Gobierno Vasco (LGV), LXPG, LPCR, LPDAA, Ley 1/1982, de 18 de octubre del Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia (LGARM), Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano (LGVA.) y la Ley 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla-León.

(15) En torno a la reserva de ley en las Comunidades Autónomas, vid. MUÑOZ MACHADO, S., *ob. cit.*, vol. I, págs. 393 y sigs., 311 y sigs., y 433 y sigs.

para precisar las atribuciones del Consejo de Gobierno, Presidente o Asamblea, para regular la iniciativa legislativa, así como para determinar los mecanismos de los que puede servirse el Parlamento regional en el control de la actividad de gobierno, etc. Estas normas institucionales coadyudan con el Estatuto al diseño organizativo de las Comunidades Autónomas, y sólo en ellas, a falta de una previsión estatutaria, puede encontrar fundamento la delegación legislativa. En tanto que leyes, tales normas son productos de las Asambleas legislativas, con lo que éstas están en condiciones de optar, en el supuesto de que el Estatuto no contemple la legislación delegada, por reservarse a sí mismas en régimen de monopolio el ejercicio de la potestad legislativa o delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley.

Por lo hasta ahora expuesto, estimamos como cauce adecuado para dar cabida en el ordenamiento autonómico a la delegación legislativa, en defecto de un explícito reconocimiento estatutario, la ley que discipline las atribuciones o funciones del Consejo de Gobierno o los mecanismos de relación entre éste y la Asamblea legislativa (16). Vía ésta que ya ha emprendido la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno (LGV), al regular la legislación delegada en el artículo 52, único integrante del Título X, en términos similares a los Estatutos que la abrazan expresamente y reenvían a los artículos 82 a 84 de la

(16) En el proyecto de Reglamento del Parlamento de Andalucía, el Título X constaba de un solo artículo, el 152, referido al control de la legislación delegada. A este artículo presenta el Grupo Parlamentario Centrista la enmienda número 33, en la que demanda la supresión del mismo y la justificación en base al carácter antiestatutario del precepto por no contemplarse en el Estatuto de Autonomía la posibilidad de legislación delegada. En el posterior debate parlamentario se admite la mencionada enmienda, si bien, el portavoz del Grupo Socialista, con la anuencia del portavoz del Grupo Centrista, señala como cauce adecuado para dar cabida a esta técnica legislativa, la Ley de las Relaciones del Consejo de Gobierno y el Parlamento. Vid. B.O.P.A., de 1 y 25 de septiembre y 14 y 16 de octubre de 1982. Asimismo, el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía de 3 de noviembre de 1982, en especial, las páginas 119-203 y 221.

Con excepción del Est. C-L y LORAFNA, en el resto de los Estatutos en los que regula la legislación delegada hay una mención expresa a los artículos 82 y siguientes de la Constitución.

Constitución (17). En idéntico sentido, el Estatuto de Autonomía para Canarias señala en el artículo 14.3, referido a las competencias del Consejo de Gobierno, que éste puede asumir «cualquier otra potestad o facultad que le sea conferida por las leyes». Y es la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias (LGAPC), quien en el artículo 21.b), relativo a la participación del Gobierno en la función legislativa, le faculta para dictar Decretos legislativos «previa delegación expresa del Parlamento en los términos previstos en el artículo 82 de la Constitución» (18). Para la Comunidad Autónoma de Murcia, su fundamento remoto radicaría en el artículo 32.5 del Estatuto y ha encontrado plasmación positiva en el artículo 10.3 de la Ley 1/1982, de 18 de octubre, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Murcia (LGARM) (19). Continuando esta línea, la Ley, de 30 de octubre de 1983, del Gobierno Valenciano (LGVa), en virtud del artículo 17.2 de su Estatuto, preceptúa en los artículos 59 a 63 la técnica de la delegación legislativa. Previsión idéntica ha sido adoptada por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias (20) y Extremadura (21), en base a los ar-

(17) En el texto del proyecto de Estatuto remitido por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, el artículo 20.2 decía: «La Comunidad Autónoma del País Vasco, podrá dictar la correspondiente *legislación delegada*, en los términos de los artículos 82, 83 y 150.1 de la Constitución, cuando las Cortes Generales aprueben las leyes marcos y de bases, a que aluden dichos preceptos, en materia de competencia exclusiva del Estado». Al artículo en cuestión presenta el motivo de desacuerdo número 78 el Grupo Parlamentario Centrista-UCD, proponiendo una nueva redacción en la que desaparece toda referencia a la delegación legislativa, por entender que «la técnica de las leyes-marcos nada tiene que ver con las leyes de bases citadas en el artículo 20.2 del proyecto». Ya en el Informe de la Ponencia, y así se mantendrá en el texto definitivo resultante, prospera la tesis del mencionado Grupo, de supresión de la técnica de la legislación delegada (*Estatuto de Autonomía del País Vasco. Trabajos Parlamentarios*, Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1984, págs. 8, 47, 70 y sigs.).

(18) La regulación es detallada en el Reglamento del Parlamento de Canarias, de 14 de abril de 1983, en el artículo 136.

(19) Aparece disciplinado de forma más precisa en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, en los artículos 102 y 103.

(20) El Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, si bien preveía la figura del decreto-ley, no aludía, al igual que el texto definitivo, a la delegación legislativa. La Ley 7/1984, de 27 de julio, del Presidente y del

títulos 33.2 y 39.2 de sus respectivos Estatutos y, de igual modo, podría serlo por la Comunidad Autónoma de Andalucía en razón al artículo 36 de su Estatuto.

Así, pues, *es posible* en el ámbito autonómico, al igual que en el estatal, la delegación en el Consejo de Gobierno, por la Asamblea legislativa, de la potestad de dictar normas con rango de ley, no siendo necesario que esta competencia venga formalmente reconocida en el Estatuto, sino resultando suficiente, para ello, que sea previsto por las leyes institucionales o de desarrollo básico, en particular, la concerniente a las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Asamblea o a las atribuciones o funciones que aquél puede asumir.

Ahora bien, tanto en los Estatutos como en las leyes de desarrollo estatutario en los que se disciplina el instituto de la delegación legislativa se lleva a cabo *una remisión*, directa en los Estatutos e indirecta, en cuanto traslación de los principios que presiden esta figura, en las leyes de desarrollo (22), *a los artículos 82 a 84 de la Constitución*. Sistemática que para nosotros no quiebra el texto constitucional, en cuanto que únicamente trasplanta los límites y requisitos que la Constitución establece para la delegación legislativa entre el Gobierno y las Cortes Generales. La Constitución sólo regula la delegación de las Cortes en el Gobierno y precisa los límites y requisitos a los que éste debe de someterse, pero el texto constitucional no prohíbe tal técnica en el ordenamiento autonómico.

Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (LPCPA), contempla en su artículo 25.f), entre las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de «dictar decretos legislativos, previa delegación de la Junta», y el artículo 16.a) dispone que corresponde al Presidente del Principado, en su condición de representante ordinario del Estado de la Comunidad Autónoma, promulgar, en nombre del Rey, los Decretos legislativos y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. La regulación pormenorizada de la técnica de la delegación legislativa se contiene en los artículos 174 y 175 del Reglamento de la Junta General.

(21) La Ley 2/1984, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LCAE) regula en los artículos 42 y 43, en términos idénticos a los hasta ahora referidos, la figura de la legislación delegada.

(22) Constituye excepción en este sentido, la LGAPC que en su artículo 8 remite de manera expresa únicamente al artículo 82 del texto constitucional.

mico y *nada impide* que los principios que rigen la figura en cuestión sean los mismos en el marco autonómico que en el estatal (23).

III

A) En la legislación de las Comunidades Autónomas, al igual que en la Constitución, se designa como Decretos legislativos a las disposiciones normativas con fuerza de ley que emanan del Consejo de Gobierno previa delegación de la Asamblea legislativa (24). El órgano delegante es el Parlamento autónomo respectivo, cualquiera que sea su denominación, y el delegado, el Consejo de Gobierno. Por tanto, intervienen, así pues, en la delegación legislativa, de un lado, y como órgano activo, la Asamblea de la Comunidad Autónoma, titular del ejercicio de la potestad legislativa; de otro, y como receptor, el Consejo de Gobierno, titular de la potestad reglamentaria. Supone esta figura una producción normativa en dos fases: en primer lugar, y siguiendo un orden cronológico, se produce la ley de delegación (de bases u ordinaria), por la que el legislativo encomienda al ejecutivo la elaboración de un texto articulado o la refundición de varios textos legales; en segundo lugar, se aprueba por el Gobierno el Decreto legislativo. Ya que es el

(23) Cfr. ARAGÓN REYES, M. y RUBIO LLORENTE, F., *La jurisdicción constitucional en la Constitución española de 1978*, en «La Constitución española de 1978. Estudio Sistemático», dirigido por PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Civitas, Madrid, 1980, págs. 827-828. Poniendo de manifiesto la dudosa constitucionalidad de la fórmula adoptada por los Estatutos, ha escrito MUÑOZ MACHADO, S., *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1981, págs. 69-71. También, TOMÁS VILLARROYA, J., *ob. cit.*, pág. 152 y sigs. así como RECODER DE CASO, E., *La legislación delegada*, en «La Constitución española y las fuentes del derecho», *ob. cit.*, Vol. III, pág. 1968 y sigs., y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *ob. cit.*, pág. 234.

(24) Tal denominación podría plantear dudas con anterioridad al desarrollo estatutario, ya que los Estatutos remiten a los artículos 82, 83 y 84 del texto constitucional excluyendo el artículo 85. Vid. en este sentido, artículos 52, Ley del Gobierno Vasco (LGV); 34, LPPCEG; 50.1, LXPG; 33, LRJGAC; 25.f) y 16.a), LPCPA; 42, LPCR; 10.3 LGARM; 59 LGVa.; 8.1, LILCA y 14.d), LPDAA; 21.b) LGAPC; 10.j) de la ley 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración Foral de Navarra; 42, LCAE; 18.4, LRJAB; 36.1 LGAM y 27.1 Est. Ba.; 3.b), LGAC-L y 14.2 Est. C-L.

Parlamento regional quien confiere la delegación, ésta deberá otorgarse por ley. Sin prejuzgar la viabilidad del Decreto-ley en el ordenamiento autonómico, no parece que aquél sea el instrumento adecuado para la delegación, en cuanto producto normativo del ejecutivo y no del legislativo, y, además, porque la *ratio* de los Decretos-leyes la constituye «su extraordinaria y urgente necesidad» y no puede sostenerse tal urgencia en el supuesto de la legislación delegada (25).

Los Decretos legislativos son disposiciones normativas con rango de ley y ocupan desde el punto de vista de la jerarquía formal *idéntica posición* que la Ley formal, y, por lo tanto, que la ley delegante (26). La fuerza de ley de los Decretos legislativos no tiene un carácter condicional, tal y como postulan los autores que defienden la teoría de la degradación normativa, en el sentido de que cuando incurran en *ultra vires*, es decir, cuando sobrepasen los límites de la delegación, son normas meramente reglamentarias (27), ya que el *ultra vires* de los Decretos legislativos afecta a su validez y no a su fuerza de ley, de la que gozan desde el momento de su existencia. Es necesario discernir entre *la fuerza de ley de la norma delegada y su validez*, confusión en la que entendemos que incide la corriente iusadministrativista de la degrada-

(25) Cfr. ANGULO RODRÍGUEZ, E., *Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978*, en «La Constitución Española de 1978 y las fuentes del Derecho», *ob. cit.*, vol. I, pág. 178.

(26) En torno a la relación ley delegada-ley delegante, escribe CERVATI, A., que «la subordinación de la ley delegada a la norma atributiva de la competencia es obviamente una subordinación plena, sin perjuicio del idéntico grado formal de las dos leyes» (*La delega legislativa*, Giuffré, Milán, 1967, pág. 91). En la doctrina italiana este tipo de subordinación entre ley de delegación y norma delegada es equiparado al de la ley de revisión constitucional respecto a la Constitución misma que disciplina los procedimientos de la propia reforma. Parece obvio, no obstante, que aquella subordinación resulte más fuerte que ésta, Cfr. MORTATI, C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, en «Studi di Diritto Costituzionale in memoria de L. Rossi», Giuffré, Milán, 1952, pág. 386 y sigs.; *Atti con forza di legge e sindacato de costituzionalita*, Giuffré, Milán, 1964, págs. 152-154; *Istituzioni...*, *ob. cit.*, Vol. I, pág. 772 y sigs.; CRISAFULLI, V., *Gerarchia, competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1960, pág. 875 y sigs.; MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pág. 311 y sigs.

(27) Cfr., por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *ob. cit.*, pág. 21 y sigs.

ción normativa, porque esta distinción nos da la clave para comprender el lugar de aquélla en el sistema de fuentes. La fuerza de ley se remite a la existencia misma del acto-fuente, de manera que se adquiere *con la perfección del acto en sentido formal*, esto es, con la satisfacción del esquema constitucional procedimental (28). Por lo tanto, la fuerza de ley del Decreto legislativo se predica a partir de su *perfección* con independencia de su validez; es decir, una vez cumplimentados todos los trámites procedimentales, el Decreto legislativo tiene fuerza de ley, incurra o no en *ultra vires*. Así, en este sentido, la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes institucionales o de desarrollo básico no condicionan su rango (el del Decreto legislativo) a ningún requisito ulterior a su perfección. Por el contrario, su validez hay que referirla a la ley de delegación, resultando válido cuando respete el contenido y los límites fijados por ésta. La ley de delegación se convierte, así pues, en *condición de validez* del Decreto legislativo, pero no en condición de su eficacia.

La delegación conferida a favor del Consejo de Gobierno no estriba en una transferencia de poder o delegación de potestad, porque ello sería inconstitucional, sino en la facultad de dictar disposiciones normativas con rango de ley. La potestad que ejercita el Consejo de Gobierno es la reglamentaria, toda vez que la delegación legislativa supone simplemente *una habilitación* específica y determinada para que se confeccione técnicamente un texto articulado o una refunción de leyes (29). Que estamos ante una habi-

(28) Cfr. RUGGERI, A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffré, Milán, 1977, págs. 172-181.

En torno a la distinción entre fuerza y valor de ley, Cfr. QUADRI, G., *La forza di legge*, Giuffré, Milán, 1979, pág. 34 y sigs.; CRISAFULLI, V., *Lezioni di Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 1975, 3.ª ed., II,1, pág. 185 y sigs.; *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti «con forza di legge»*, en «Gius. Cost.», 1959, págs. 716 y sigs.; ESPÓSITO, C., *La Valità delle leggi. Studi sui limiti della potestà legislativa*, Giuffré, Milán, 1964, pág. 57 y sigs.; *Elementi suggestivi ed oggettivi degli «atti aventi forza di legge»*, en «Gius. Cost.», 1959, pág. 1078 y sigs.; SANDULLI, A., *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1957, pág. 269 y sigs.; MORTATI, C., *Atti con forza...*, *ob. cit.*, Giuffré, Milán, 1964; CUOCOLO, F., *Gli atti dello Statoäventi forza di legge*, en «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1961, pág. 113 y sigs.

(29) GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., *El control de legalidad de las normas con fuerza de ley*, en «REDA», número 3, 1974, pág. 405 y sigs.

litación, y no ante una transferencia de poder o delegación de potestad, se puede constatar en cuanto que los Estatutos y las leyes de desarrollo estatutario no hablan de delegar *al* Gobierno, sino que utilizan la preposición *en*, lo que nos permite, sin duda alguna, afirmar que en los casos de legislación delegada el ejecutivo actúa con su propia potestad.

Aunque las competencias actuadas por el Consejo de Gobierno sean de carácter reglamentario, no obsta para que los Decretos legislativos tengan fuerza de ley, por expresa atribución del texto constitucional, desde el momento de su perfección. Los actos que emanan del ejecutivo en el ejercicio de la potestad reglamentaria no tienen por qué gozar necesariamente del mismo valor; en palabras de ESPÓSITO, «la identidad del órgano no conduce a la identidad del valor del acto, y es inexacto todo intento de deducir de la posición del órgano el valor de los actos por él producidos» (30).

B) La delegación legislativa, atendiendo a su objeto, se divide en dos subespecies: 1.^a) las que tienen por fin *la formación de textos articulados*, y 2.^a) las destinadas *a la refundición de varios textos legales* (31). En el primer supuesto, la elaboración de textos articulados, la delegación se concede mediante una ley de bases. Estas delimitan con precisión el alcance y el objeto de aquélla, así como los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Esto es, las bases constituyen «una fijación enunciativa de los principios y orientaciones a que debe sujetarse el Gobierno para redactar el texto articulado» (32), y no deben descender a pormenorizaciones y detalles técnicos, porque eliminar unos u otros remitiéndolos al texto articulado a elaborar por el Gobierno es, precisamente, la finalidad de esta técnica de legiferar.

Las leyes de bases están sometidas a dos limitaciones específicas,

(30) ESPÓSITO, C., *La validá delle leggi*, *ob. cit.*, pág. 142 y sigs.

(31) Vid. artículos 52 LGV, 38.1 y 39 LPPCEG, 52.1 LXPG, 174 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 33.2 y 3 LRJGAC, 44 LPCR, 102 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 61 LGVa., 8.2 y 3 LILCA, 136.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 21.2 LORAFNA, 36.2 LGAM y 14.2 Est. C-L, 9.2 Est. C-M y 27.1 Est. Ba., que remiten, estos dos últimos, a los artículos 82 y sigs. de la Constitución.

(32) Vid. las sentencias del Tribunal Supremo, de 31 de mayo de 1952 y 15 de octubre de 1954.

además de las comunes a ambas especies de delegación, a saber (33): 1.º) No pueden autorizar *su propia modificación*. Negativa que parece implícita a la legislación delegada, en tanto que su ausencia supondría su propia desvirtuación y quebraría la rigidez del sistema de las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Asamblea legislativa. 2.º) No pueden, tampoco, facultar para dictar *normas con carácter retroactivo*, lo que es consustancial con el artículo 9.3 de la Constitución. Es decir, la ley de bases puede ser retroactiva, lo que no puede —y en este sentido hay que entender el precepto— es habilitar al Gobierno para que la retroactividad sea decidida por él (34). Aunque ninguna de ambas restricciones está recogida en los Estatutos y leyes de desarrollo estatutario de todas las Comunidades Autónomas (35), no cabe prescindir de ellas en el caso de que una Asamblea legislativa delegue en el ejecutivo la elaboración de un texto articulado, ya que tales prohibiciones presiden, dado su carácter, todo supuesto de delegación mediante ley de bases, por lo que en defecto de una regulación expresa, procede *una aplicación supletoria de la Constitución*, en razón de que a ella se remite, implícita o explícitamente, la legislación autonómica al disciplinar esta técnica legislativa.

Por el contrario, la delegación se concede *mediante ley ordinaria* cuando se pretende refundir varios textos legales en uno sólo (36). En el Derecho autonómico, al igual que en el artículo 82.5 de la Constitución, al referirse a esta subespecie de delegación se habla

(33) Vid. artículos 38.3 LPPCEG, 52.1 LPXG, 46.2 LPCR, 8.4 LILCA, 61.1 Ley del Gobierno Valenciano (LGVa.), 43.2 LCAE, 36.3 LGAM y artículos 27.1 Est. Ba. y 9.2 Est. C-M.

(34) Cfr. GARRIDO FALLA, F., *Comentarios...*, *ob. cit.*, pág. 869.

(35) No existe una limitación expresa a las leyes de bases en la legislación autonómica del País Vasco, Principado de Asturias, Cantabria, Murcia, Canarias, Navarra y Castilla y León.

(36) Vid. artículos 52.2 LGV, 39.1 LPPCEG, 52.1 LXPG, 174 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 44.1 LPCR, 61.1 LGVa., 33.2 LRJGAC, 8.3 LILCA, 136.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 21.1 LORAFNA, 36.2 LGAM y artículos 9.2 a) Est. C-M y 27 Est. Ba., que remiten estos últimos, como *supra* hemos señalado, a los preceptos de la Constitución. Un caso singular lo constituye el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia que en su artículo 102 habla expresamente de «ley de autorización».

de *autorización* en vez de *delegación*. Tal diferencia terminológica carece de trascendencia jurídica en nuestro ordenamiento, en cuanto que tanta delegación es la elaboración de textos articulados como la refundición de varios textos legales (37). La autorización, que determina el ámbito normativo al que se refiere el contenido de la delegación, especifica si ésta se circunscribe: 1.º) a la mera *formulación* de un texto único, en esta ocasión la labor desempeñada no es creativa, pero sí aporta un «novum» consistente en que el texto resultante sustituye derogándolas, a las leyes en él refundidas (38); o bien, 2.º) a *regularizar, aclarar y armonizar* los textos legales que van a ser refundidos, con lo que el carácter innovativo resulta especialmente reforzado en este segundo supuesto.

C) La delegación, ya tenga por objeto la formulación de textos articulados como la refundición en un texto único de varios textos legales, está supeditada a una serie de requisitos que necesariamente debe observar la ley delegante. Así, se requiere:

1. Que sea otorgada *de manera expresa*, condición que aparece recogida tanto en la Constitución como en la legislación autonómica (39). Esta exigencia es reiterada al señalarse nuevamente que:

(37) Vid., por todos, DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1982. Vol. I, pág. 160. En contra, MARTÍN OVIEDO, J. M., *Significado y valor de los textos refundidos*, en «RDFHP», número 79, pág. 68 y sigs.

La no divergencia sustancial entre la autorización y la delegación es sostenida también por la doctrina italiana, cfr., en este sentido, CARLASSARE, C., *Sulla natura giuridica dei testi unici*, «en Riv. Trim. Dir. Pub.», 1962, pág. 42 y siguientes; *In tema di delegazione legislativi e di testi unici*, en «Gius Cost.», 1960, pág. 1209 y sigs.; BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1965, 8.ª ed., pág. 269 y sigs.

(38) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *ob. cit.*, pág. 231.

(39) Vid. artículos 35 LPPCEG, 51 LXPG, 174 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 45 LPCR, 102 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 60 LGVa., 8.3 LILCA, 136.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 21.3 LORAFNA, 43.1 LCAE y los ya citados artículos del Est. Ba. y Est. C.M. Aunque este requisito no aparece recogido en la legislación del País Vasco, Cantabria, Castilla-León y Madrid, no obstante, preside cualquier delegación legislativa en el ámbito de estas Comunidades en razón, en cuanto elemento esencial de la delegación, de una aplicación supletoria de la Constitución.

«...en ningún caso puede entenderse que ha sido concedida de manera implícita».

2. Debe recaer, además, sobre *una materia concreta*, es decir, tiene que referirse a un contenido preciso y no generalizable. Por otra parte, hemos de tener en cuenta que hay una serie de materias que quedan sustraídas a la legislación delegada. En este sentido, no existe una regulación unánime en las Comunidades Autónomas y cada una, atendiendo a su nivel de autogobierno registra ámbitos materiales no susceptibles de delegación. Así, con carácter general, sin detenernos en las particularidades de cada territorio, entendemos, en primer lugar, que no puede ser objeto de delegación *el presupuesto de cada Comunidad*. Aunque esta limitación solamente es expresa para los territorios de Cataluña, Aragón, Galicia y Asturias (40), la creemos extensible al resto, ya que en los diferentes Estatutos se confía en exclusiva al Parlamento la aprobación del Presupuesto. Este ha de seguir en su configuración el procedimiento denotado en los Estatutos: mientras que al ejecutivo corresponde su elaboración y aplicación, la intervención de la Asamblea, por el contrario, se centra en su aprobación y control (41). Sin duda, la garantía que supone la mediación de la Cámara regional quebraría si se delegase en el Consejo de Gobierno la aprobación del presupuesto, porque entonces se concentrarían en éste su elaboración, aprobación y ejecución. La exclusión del presupuesto como materia de delegación encuentra, también, su justificación en que los Reglamentos de las Asambleas legislativas de todas las Comunidades Autónomas requieren para su tramitación un procedimiento especial (42), y las leyes que exijan procedimientos cualificados, como veremos después, no pueden ser delegadas.

(40) Vid. artículos 43.2 LPPCEG, 50.3 LXPG, 174 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias y 81 LILCA.

(41) Vid., en torno a la elaboración, aplicación y control del presupuesto, artículos 44 del Est. P.V. y 18 b) de la LGV, 49 Est. C., 53.1, Est. Ga., 62.3 Est. A., 47 Est. Ast., 55 Est. Ca., 39 Est. Ri., 46 Est. Mu., 55 Est. Cv., 55 Est. Ara., 51 Est. C-M, 60 Est. Cn, 18 LORAFNA, 20.1 c) y 61 a) Est. Ext., 19.1 Est. Ba., 61 Est. Ma. y 40 Est. C-L.

(42) Vid. artículos 123 a 126 del Reglamento del Parlamento Vasco, 110 a 112 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 129 a 131 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 127 a 129 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 156 a 159 del Reglamento de la Junta General del Principado de Astu-

En segundo lugar, es necesario, asimismo, determinar los efectos de *la reserva de ley* respecto a la legislación delegada, en el sentido de si ésta puede entrar a disciplinar materias objeto de aquélla. La solución dada a este problema difiere entre unas y otras Comunidades e intentaremos, por ello, y sin descender a la reglamentación específica de cada territorio, delinear las posturas adoptadas. Conforme a los Estatutos, en las Comunidades Autónomas tienen cabida, como más arriba hemos indicado, junto a las leyes ordinarias, aquellas que para su tramitación o aprobación exigen un procedimiento o quórum cualificado. Las llamadas leyes institucionales o de desarrollo, que complementan al Estatuto en la puesta en marcha y funcionamiento de las instituciones autonómicas, no se identifican necesariamente con unas u otras. En la mayoría de las Comunidades se exceptúan de la delegación las materias que está previsto que sean reguladas por leyes cualificadas (43). Así, mientras que en los territorios de Cataluña, Navarra y Galicia las leyes institucionales o de desarrollo, al requerir un quórum y procedimiento especial, quedan relegadas de la delegación, en el resto de las Comunidades sólo algunas leyes de desarrollo, ya que no todas reclaman una aprobación cualificada, participan de tal exclusión (44). En relación a la reserva de la ley ordinaria, se desecha por la legislación autonómica como objeto de delegación el ordenamiento básico del Gobierno o régimen jurídico de la Administración

rias, 121 a 123 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, 89 a 91 del Reglamento Provisional de la Diputación General de la Rioja, 144 a 146 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 120 a 122 del Reglamento de las Cortes Valencianas, 135 a 137 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 110 a 112 del Reglamento Provisional de las Cortes de Castilla-La Mancha, 127 a 129 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 125 a 127 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 125 a 127 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 122 a 124 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 125 a 127 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

Cfr., respecto a la opinión por nosotros sustentada, LIGNOLA, E., *ob. cit.*, pág. 52.

(43) Vid. artículos 52 LGV, 34.2 LPPCEG, 50.3 LXPG, 174 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 33.1 LRJGAC, 43 LPCR, 59 LGVa., 21.2 LORAFNA y 36.1 LGAM.

(44) En Aragón, aunque no se requiere un procedimiento o quórum cualificado, no pueden delegarse las materias que afecten al desarrollo básico del Estatuto, vid. artículo 8.1 LILCA.

y el derecho electoral (45). Entendemos, igualmente, que también deben ser excluidos de la delegación todas aquellas materias en las que el legislador se ha remitido a la ley utilizando expresiones como «sólo por ley», «necesariamente por ley», etc., toda vez que con ello parece pretenderse que sea exclusivamente el Parlamento quien conozca de su reglamentación. Así, pues, con carácter general, y teniendo en cuenta las excepciones aludidas el instituto de la legislación delegada puede versar sobre ámbitos materiales reservados a la ley ordinaria (46). Ahora bien, dado que el uso indiscriminado de la delegación legislativa puede llegar a vaciar el contenido a las Asambleas legislativas autónomas, en especial a las de las Comunidades de derecho común, quizá sería conveniente extender las fronteras de la delegación a todos los supuestos que el Estatuto ha reservado a la ley (47).

En tercer lugar, tampoco es susceptible de delegación *el régimen* electoral de cada Comunidad (48). En este sentido, la competencia exclusiva de las Comunidades en materia electoral se ciñe, únicamente, a las normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno y para la designación de los senadores que corresponden a cada Territorio Autónomo, sin perjuicio de la normativa de desarrollo, la potestad reglamentaria y la potestad de ejecución que competen a las Comunidades de

(45) Vid. artículos nota 43. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en su artículo 174 excluye como materias susceptibles de delegación las leyes que para su aprobación el Estatuto de Autonomía exige mayoría cualificada, el proyecto de ley de presupuestos, la reforma del Estatuto y la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

(46) Constituye excepción la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al excluir el artículo 102 del Reglamento de la Asamblea regional como susceptibles de delegación todas las materias reservadas a la ley.

Dado que el decreto legislativo se configura como un acto equiparado a la ley en orden a su posición en el sistema de fuentes, la doctrina italiana se ha manifestado de acuerdo con la admisión de la delegación legislativa en el ámbito de aquellas materias expresamente reservadas a la ley, Cfr. MORTATI, C., *Istituzioni...*, *ob. cit.*, vol. II, pág. 723; LIGNOLA, E., *ob. cit.*, pág. 53; CERVATI, A., *ob. cit.*, pág. 90; GALEOTTI, S., *Contributo alla teoria de procedimento legislativo*, Giuffrè, Milán, 1957, pág. 179 y PALADÍN, L., *La potestá legislativa regionales*, CEDAM, Padua, 1958.

(47) Cfr. MERINO Y FERNÁNDEZ, J. L., *Comentarios al Estatuto de Aragón*, Guara Editorial, Zaragoza, 1983, págs. 94-97.

(48) Vid. artículos nota 43.

autonomía plena en materia de régimen local y a la Comunidad del País Vasco en lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales (49).

Por último, no puede ser objeto de delegación, así mismo, *la elaboración de las propias leyes de delegación*. Esta prohibición, que sólo es contemplada por la LPPCEG, parece consustancial a la legislación delegada, ya que para que el Consejo de Gobierno pueda dictar Decretos legislativos es necesario una ley de delegación elaborada por el Parlamento y que ésta, a su vez, cumpla todos los requisitos (manera expresa, materia concreta, plazo, etc.) establecidos en el Estatuto (50).

3. Es necesario, de igual modo, que la ley delegante fije *el plazo* para el ejercicio de la delegación. Requisito que reiteran los textos legales hasta el momento mencionados al aseverar que no se entenderá conferida por un período indeterminado de tiempo (51).

El Consejo de Gobierno, como *órgano de estructura colegial*, es el titular de la delegación. No pueden hacer uso de ella ni el Presidente ni los Consejeros individualmente ni está permitida la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno (52). Se agota, la delegación, mediante *la publicación* por el ejecutivo autónomo de la norma delegada. La publicación debe realizarse dentro del

(49) Respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas de derecho especial en materia de régimen local, vid. artículos 140 y 149.1.18 de la Constitución, 13.3 Est. A., 27.2 Est. Ga., 10.8 Est. C. y 10.3 y 4 Est. P.V.; asimismo, STC 38/1983, de 16 de mayo, del Tribunal Constitucional, Fj. 2 y 3.

(50) Una limitación más amplia respecto a las materias susceptibles de delegación es la regulada en el artículo 52 LGV y números 2 y 3 del artículo 13 y artículo 14 del Est. C-L.

(51) A juicio de VIRGA, para la determinación del «dies a quo» y del «dies a quem» no es necesario la indicación de una fecha fija del calendario, siendo suficiente la indicación de un evento futuro, pero cierto. Así, en opinión del mencionado autor, podría ser para el «dies a quo» la fecha de entrada en vigor de la ley de delegación (*ob. cit.*, págs. 395-360). En la misma estela, MORTATI, C., *Istituzioni...*, *ob. cit.*, Vol. II, pág. 768 y LIGNOLA, E., *ob. cit.*, pág. 67.

(52) Vid. artículos 36 LPPCEG, 51 LXG, 45 LPCR, 102.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 59, «in fine» LGVa., 8.3 LILCA, 9.2 a) Est. C-M. y 27.1 Est. Ba.

plazo que la ley delegante a este respecto señale (53), y tendrá lugar tanto en el Boletín Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma como en el Boletín del Estado (54). Basta con que la publicación en el Boletín de la Comunidad se practice en el término consignado por el Parlamento regional, para entender que el Consejo de Gobierno no se ha extralimitado temporalmente en el ejercicio de la delegación legislativa.

Aparece plasmada en la regulación legal de la legislación delegada en el ordenamiento autonómico *su posible revocación*. Si se presenta una proposición de ley o una enmienda contraria a la delegación, se faculta al Gobierno para oponerse a su tramitación. Aunque se trata de un verdadero veto a favor del ejecutivo, si éste no se sirve de él, la proposición de ley o enmienda sigue su curso, y, al ser la nueva ley contraria a la ley delegante, ésta queda derogada por el efecto de la *lex posterior*. El Consejo de Gobierno puede oponerse a la proposición de ley o enmienda en cualquier momento del procedimiento previo a su aprobación y, si así lo hace, ello lleva aparejada su inmediata suspensión. El veto del ejecutivo queda contrarrestado con la presentación de una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley delegante, que en el supuesto de que sea aprobada ocasionaría la revocación, total o parcial, de aquélla.

IV

A) En el estudio sobre el control de la legislación delegada es preciso considerar la competencia propia de los Tribunales y las

(53) Una interpretación flexible de esta exigencia la mantiene RECODER DE CASO, quien entiende que «lo que (se) pretende es que el Gobierno no puede modificar el Decreto legislativo una vez emitido, aunque no haya transcurrido todavía el plazo fijado por la ley de bases. Pero a ello no se opondría que el Gobierno desarrollara su actividad normativa en varias veces, con tal que los sucesivos actos sean integradores de los precedentes, no modificativos» (*ob. cit.*, pág. 1675).

(54) Vid. artículos 27.5 Est. P.V., 33.2 Est. C., 31.2 Est. Ga., 31.2 Est. A., 31.2 Est. Ast. y 16 a) LPCPA, 15.2 Est. CA. y 33.5 LRJGAC, 21.1 Est. Ri., 30.2 Est. Mu., 17.4 Est. CV., 20.1 Est. Ara., 12.2 Est. C-M., 11.7 Est. Cn., 22 LORAFNA, 52 Est. Ext., 27.2 Est. Ba., 41 Est. Ma. y 14.3 Est. C-L.

fórmulas adicionales de control que conforme a la legislación autonómica pueden contener las leyes de delegación, así como la intervención del Consejo de Estado.

Para dictar el correspondiente Decreto legislativo, el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma *deberá solicitar dictamen* del Consejo del Estado (55). La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, declara, en su artículo 2.2, que «la consulta al Consejo será preceptiva cuando en ésta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos», a lo que añade el párrafo tercero que «los dictámenes del Consejo del Estado no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario». El artículo 23 permite a las Comunidades Autónomas demandar dictamen del Consejo de Estado, el cual «será *preceptivo* para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta ley para el Estado», y uno de ellos, en los que *el Consejo de Estado en Pleno* deberá ser consultado, de conformidad con el artículo 20.1, es el supuesto de proyectos de Decretos legislativos (56). Ahora bien, esta mediación, aunque necesaria, no puede entenderse como un primer control o control de carácter previo, ya que el Consejo de Estado si bien funciona con verdadera independencia, «no deja de ser un órgano interno de la Adminis-

(55) El proyecto de Constitución requería que en el supuesto de legislación delegada las Comunidades Autónomas solicitarán dictamen del Consejo de Estado. Esta referencia, no obstante, fue suprimida en el texto presentado por la Comisión Mixta, a lo que hay que añadir la desafortunada redacción del artículo 107 de la Constitución que define al Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno, Cfr. RODRÍGUEZ OLIVER, J. M., *Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas*, en «REDA», número 33, pág. 256 y sigs. También, ALZAGA VILLAAMIL, O., *ob. cit.*, págs. 656-659.

(56) Esta posición de la LOCE no vulnera la Constitución a juicio de RODRÍGUEZ OLIVER, para quien «no sólo es plenamente constitucional que las Comunidades Autónomas puedan o deban, según los casos, formular consultas, sino que es totalmente lógico y aceptado que la vigente LOCE haya optado claramente por este camino» (*ob. cit.*, pág. 258).

El artículo 10.2 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias, señala que será preceptivo el dictamen del citado órgano en los supuestos de proyectos de Decretos legislativos. Dictamen que, al amparo de lo previsto en el artículo 11, «será recabado por el Presidente del Gobierno o del Parlamento, según los casos».

tración, y, además, sus dictámenes son en este caso preceptivos pero no vinculantes, de forma que no limita la libertad de decisión del Gobierno, que puede separarse abiertamente de la opinión manifestada» (57). Se trata, entendemos, de un acto *integrativo* del procedimiento de formación de la norma, más que de una actividad de control propiamente dicha.

B) Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales para enjuiciar la delegación legislativa, la ley delegante puede establecer fórmulas adicionales de control. Compete, por lo tanto, a los Reglamentos de las Cámaras —y en su caso al propio legislador delegante— arbitrar estos sistemas adicionales de control y definir, en particular, su momento de intervención y su alcance jurídico. En este sentido, cuando las leyes de delegación señalen que el control sobre la legislación delegada sea efectuada por los Parlamentos, los Reglamentos de las Asambleas legislativas autónomas configuran un procedimiento que tiene, con carácter general y sin descender a particularidades, las siguientes fases (58):

1. Una vez que el Consejo de Gobierno haga uso de la delegación remite la correspondiente comunicación al órgano legislativo, la cual contendrá el texto articulado o refundido. Este, a su vez, será publicado en el Boletín Oficial del Parlamento regional (59).

2. En el plazo de un mes, a partir de la publicación, si ningún diputado o Grupo Parlamentario formula objeciones, se entenderá

(57) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *ob. cit.*, pág. 236.

(58) Vid. artículos 119.2 y 149 del Reglamento del Parlamento Vasco, 37 LPPCEG, 53 LXPG y 145 y 146 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 175 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 107 del Reglamento Provisional de la Diputación General de la Rioja, 103 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 126 del Reglamento de las Cortes Valencianas, 8.7 LILCA, 136 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 43.4 LCAE, y 130 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 128 y 129 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, 142, 151 y 152 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

(59) El Reglamento de las Cortes de Aragón confiere a la Diputación General un plazo de quince días una vez que se haya hecho uso de la delegación para la remisión de la comunicación que contenga el texto articulado o refundido.

que el Consejo de Gobierno hizo un uso correcto de la delegación (60).

3. Si se manifestase algún reparo en escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea legislativa, ésta lo enviará a la correspondiente Comisión de la Cámara que emitirá dictamen en el plazo que a tales efectos se le indique.

4. El dictamen será objeto de debate en el Pleno con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo.

5. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la propia ley de delegación (61).

Ahora bien, es necesario precisar que en algunas Comunidades, la comunicación que el Gobierno envía a la Cámara sólo es obligatoria si la ley de delegación contiene fórmulas adicionales de control parlamentario (62), mientras que en otras, lo es aun en el caso de que no se hubiera previsto tal tipo de control (63).

Un supuesto singular en el control de la legislación delegada es el contemplado por la Ley del Gobierno Vasco. Una vez que el ejecutivo ha hecho uso de la delegación y remite la comunicación a la Asamblea, ésta la tramitará por el procedimiento de lectura única (64). En razón de esta especialidad, se ha afirmado que se estaba articulando un procedimiento parlamentario especial más que una delegación propiamente tal, en cuanto que una vez realizada por el Gobierno el encargo recibido, «se tramita el texto por el

(60) El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia exige que cualquier objeción presentada por un Diputado debe ir acompañada por la firma de otros tres.

(61) El apartado d) del artículo 130 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura señala que: «los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley de delegación, en particular, *la entrada en vigor del texto articulado o refundido*».

(62) Así, las Comunidades de Cataluña, La Rioja, Murcia, Valencia. Vid. artículos señalados en la nota 58.

(63) En este sentido, el País Vasco, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, Aragón, Canarias, Extremadura, Madrid y Castilla-León. Vid. artículos nota 58.

(64) Vid. artículos 52 de la Ley LGV del Gobierno Vasco y 149 y 119 del Reglamento del Parlamento.

procedimiento de lectura única ante el Pleno del Parlamento para su debate y votación de totalidad» (65). Discrepamos de la opinión transcrita, por las siguientes razones:

1. En la legislación de la Comunidad en cuestión, lo que el legislador ha pretendido regular, y hay indicios suficientes para entenderlo así, es el instituto de la legislación delegada. Incluso, se utiliza esta misma terminología (66).

2. Que en el tema del control se ha establecido un procedimiento peculiar no altera la naturaleza de la delegación legislativa, ya que el debate y votación de totalidad, propio de la tramitación en lectura única, no es sobre el Decreto legislativo, sino sobre si el texto articulado o refundido por el Gobierno responde a un uso correcto de la delegación. Cuando éste manda la comunicación al Parlamento, aquél ya ha sido publicado y, por lo tanto, ya ha adquirido virtualidad en el ordenamiento jurídico de la Comunidad, por lo que el debate y votación de totalidad no condiciona su entrada en vigor. Nos encontramos, pues, ante la misma técnica legislativa que la configurada en otros ordenamientos autonómicos: en primer lugar, la ley de delegación, por la que se faculta al Gobierno a articular o refundir un texto; en segundo término, el Decreto legislativo, que desde el momento de su perfección es norma con fuerza de ley; y, por último, un control parlamentario, canalizado mediante un procedimiento diferente al previsto en el resto de los ordenamientos, que no incide en la naturaleza propia de la delegación. Esta argumentación ha sido ratificada por la ley 6/1983, de 23 de marzo, en la Disposición adicional tercera, por la que se autoriza al Gobierno para que dicte un Decreto legislativo refundiendo en un texto único la ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, y en la que se dice textualmente: «sin perjuicio de la entrada en vigor del Decreto legislativo conforme al régimen general previsto para las leyes, el Gobierno dirigirá al Parlamento la comunicación...» (67).

(65) MARTÍN MATEO, R., *ob. cit.*, pág. 209.

(66) Vid. artículos 7, 18 y 45 de la LGV.

(67) Si bien el Reglamento Provisional de la Diputación General de La Rioja en su artículo 107 describe un procedimiento de control similar al adoptado por el resto de las Comunidades Autónomas, el artículo 49 de

Reconduciendo nuevamente el tema de la particularidad a la generalidad, es necesario precisar el significado y alcance del control parlamentario *a posteriori* sobre los Decretos legislativos, dado, a nuestro juicio, la desafortunada previsión de los reglamentos de las Asambleas Legislativas al señalar que los efectos jurídicos serán «los fijados en la ley de delegación».

La doctrina viene hablando de ratificación o convalidación de la norma delegada por el poder legislativo. Entendemos que ni a una ni a otra figura responde, sin alterar la naturaleza jurídica de la legislación delegada, la actividad fiscalizadora parlamentaria. La *rectificación* procede cuando quien puede adoptar un acto jurídico que, sin embargo, ha sido adoptado por quien no tenía tal poder lo convalida y lo hace suyo. Evidentemente, ésta no es la hipótesis de la delegación legislativa, dado que existe una competencia *gubernamental* en base a una delegación que, como señala JIMÉNEZ CAMPO (68), «hace inútil hablar de ratificación o convalidación», además el acto jurídico (el Decreto legislativo) pertenece al Gobierno que es el único que está facultado para dictarlo. La convalidación, si bien tiene cabida en el caso de los Decretos-leyes, sin prejuzgar la viabilidad de éstos en el ordenamiento autonómico, no es exigida por la Constitución ni por los Estatutos para las normas delegadas, ya que éstas tienen fuerza de ley desde el momento de su perfección y no están sometidas a una existencia precaria —limitada en el tiempo— como ocurre con aquéllos. Tampoco es posible la subsanación de los vicios o defectos de los que adolezca el Decreto legislativo, tal y como postulan los partidarios de la teoría de la degradación normativa. El Decreto legislativo es, por expresa atribución constitucional, norma con fuerza de ley desde su perfección, es decir, una vez cumplimentados todos los trámites procedimentales con independencia de los vicios de los que esté afectado, por lo que una

la LPCR prevee que el texto articulado o refundido se tramite por el procedimiento de lectura única ante el Pleno de la Diputación.

(68) Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, J., *ob. cit.*, págs. 102-104. Asimismo, BALLADORE PALLIERI, G., para quien el Decreto legislativo una vez emanado existe y tiene plenos efectos y no puede, al igual que toda ley, ser revocado, sino derogado mediante otra ley (*ob. cit.*, pág. 267).

Acerca de la ratificación como instrumento de control utilizado por el Parlamento, vid. SALAS HERNÁNDEZ, J., *El tribunal Constitucional y los poderes del Estado*, en «REDC», número 6, pág. 155, nota 47.

vez publicado, que es cuando se agota el uso de la delegación, adquiere virtualidad en el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, la intervención de las Cámaras no desvirtúa, cualquiera que sea el juicio emitido, el Decreto legislativo en vigor, ya que es norma perfecta desde su adopción. Esto es, creemos que dada la naturaleza del decreto legislativo sólo mediante ley, por el juego del principio *contrarius actus*, puede aquél ser modificado o derogado. Es factible que el control parlamentario se articule como un acto-condición, en otras palabras, como un acto que no perfecciona la norma ya existente, aunque sí condiciona su eficacia, pero en tal supuesto la condición se predica del control mismo y no de la medida a la que da lugar. El control por la Cámara que la ley delegante prevea respecto al decreto legislativo se incardinará, en nuestra opinión, en la facultad general de las Asambleas Legislativas de controlar la acción del ejecutivo.

Puede la ley de delegación, de igual modo, establecer un control de carácter previo sobre la norma delegada (por ejemplo, la mediación de una comisión parlamentaria). Ahora bien, el juicio, dictamen o resolución emitido por ésta no debe ser vinculante, porque si así fuera dejaríamos de estar ante un *acto simple* del ejecutivo, como es el Decreto legislativo, y nos encontraríamos ante un *acto complejo* en el que confluye la voluntad del Consejo de Gobierno y la del Parlamento regional (69). Se podría, eso sí, proponer a la Cámara la revocación de la delegación mediante la presentación de una proposición de ley o enmienda contraria a ella.

Dado el carácter eminentemente parlamentario, aunque con diferentes matices, de la forma de gobierno regional, el uso indebido de la legislación delegada por el Consejo de Gobierno, sobrepasando los límites establecidos por la ley delegante, podría poner en marcha los mecanismos de responsabilidad política. Pero éste es un tema distinto al de los efectos jurídicos que derivan de la actividad de control que sobre la delegación corresponde a la Asamblea legislativa. Actividad que, por otra parte, no menoscaba la com-

(69) Vid. JIMÉNEZ CAMPO, J., *ob. cit.*, pág. 102. Cfr., de igual modo, BALBONI AQUA, G., *Le commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega*, en «Gius. Cost.», 1964, págs. 911-912.

petencia de los Tribunales en esta materia y a la que de inmediato nos referimos.

C) El aspecto más problemático de la delegación legislativa radica en su control jurisdiccional. Tanto la Constitución (artículo 82.6) como los textos legales de las Comunidades Autónomas hablan de *Tribunales*, término que hay que entender referido al Tribunal Constitucional y a los Tribunales ordinarios (70), tal y como, en la sentencia 51/1982, de 19 de julio, declaró el Tribunal Constitucional, para quien su control es compatible con el de «otros Tribunales» además de las «fórmulas adicionales». Lo que se hace necesario, pues, es articular la competencia de la jurisdicción constitucional con la de los otros órdenes jurisdiccionales.

En un principio, el Tribunal Supremo había rechazado la posibilidad de «que entre en su jurisdicción el enjuiciamiento de la validez de cualquier norma delegada» (71), ya que los Decretos legislativos gozan de rango de ley y de conformidad con el artículo 1 de la LJCA las normas con fuerza de ley quedan excluidas de su ámbito competencial. Posteriormente, el mismo Tribunal admitiría el control *ultra vires* de la legislación delegada. Es importante el planteamiento doctrinal, compartido casi unánimemente por todos los autores, que con objeto de someter al control jurisdiccional los Decretos legislativos, acude a la tesis de la degradación normativa. La norma delegada tiene rango de ley «en tanto y en cuanto se haya acomodado al procedimiento establecido para dictarla y en cuanto y en tanto se adecue a los límites de la delegación» (72). Si sobrepasa éstos carece de rango de ley y será, única y exclusivamente, norma de carácter reglamentario y, por lo tanto, impugnable ante la jurisdicción contenciosa. Así, pues, ésta puede conocer de los Decretos legislativos *ultra vires* y tiene competencia para explorar si el ejecu-

(70) En contra, MARTÍNEZ LA FUENTE, A., quien entiende que el término «tribunales» no hace referencia al Tribunal Constitucional (*El enjuiciamiento de los actos y las normas emanadas de la Hacienda pública a la luz de la Constitución*, I. E. F., Madrid, 1979, pág. 526).

(71) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *ob. cit.*, pág. 173. Cfr., asimismo, SÁINZ MORENO, F., *El recurso de casación y el control de los reglamentos ilegales y de los Decretos legislativos*, en «RAP», 1980, número 93, págs. 213-229.

(72) GARRIDO FALLA, F., *La fiscalización de los Decretos legislativos por la jurisprudencia contencioso-administrativa*, en «RAP», 1960, número 69, pág. 115. Vid. AROZAMENA SIERRA, J., *ob. cit.*, vol. I, pág. 133 y sigs.

tivo ha hecho uso de la delegación en los términos señalados por la ley delegante.

Con la entrada en vigor de la Constitución y la creación del Tribunal Constitucional es necesario conjugar la competencia de éste y la de los demás órganos jurisdiccionales, en especial la jurisdicción contencioso-administrativa. Para ello, se sigue acudiendo a la degradación normativa del Decreto legislativo, de forma que la norma delegada, en cuanto infrinja las líneas perfiladas por la ley de delegación, es decir, en cuanto incurra en *ultra vires*, es fiscalizable por la jurisdicción contenciosa, que puede declarar su nulidad, al igual que por los otros Tribunales ordinarios mediante su inaplicación. Por el contrario, el Tribunal Constitucional, que conoce de las disposiciones normativas con fuerza de ley, entraría en el estudio de los Decretos legislativos *intra vires* en los supuestos de vicios de inconstitucionalidad. Posición ésta que comparte el Tribunal Supremo al señalar, en la sentencia de 29 de enero de 1979, de la Sala III, que «...el valor de ley formal de texto refundido está condicionado evidentemente por la fidelidad con que el precepto básico haya sido desarrollado o refundido, o lo que es lo mismo si efectivamente se ha hecho uso correcto de la delegación legislativa sin salirse de las bases marcadas en la delegación..., con lo cual es visto que no se produce incompetencia de esta jurisdicción en relación al rango de ley del texto refundido... sin duda impugnabile ante esta jurisdicción en lo que puede contradecir la legalidad..., doctrina que contará en todo caso con el respaldo de la Constitución española...». Criterio que reitera el mismo Tribunal en la sentencia de 18 de marzo de 1981, de la Sala II, haciéndolo extensivo a los demás órdenes jurisdiccionales, y que, asimismo, mantienen algunos autores, para quienes el análisis de los supuestos de ilegitimidad de un Decreto legislativo les lleva, como así lo han reconocido, «a una superposición de las competencias del Tribunal Constitucional y de los órganos jurisdiccionales» (73), que mientras nosotros entendemos como posible quiebra del principio de seguridad jurídica, es valorada como incremento de las garantías en absoluto nocivo.

Planteamiento del que sustancialmente no se separa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No obstante, la Sentencia 51/

(73) ANGULO RODRÍGUEZ, F., *La legislación...*, *ob. cit.*, pág. 220, nota 72.

1982, de 19 de julio, parecía dar cabida a una nueva orientación en el control de la legislación delegada. En el citado pronunciamiento, si bien es cierto que el Tribunal entendía en esta materia su competencia sin perjuicio de la de otros tribunales, e incluso de la eventual existencia de otras fórmulas adicionales de control, no precisaba en qué supuesto procedía la fiscalización por la jurisdicción contenciosa y, al contrario, estimaba que «el ejercicio por parte del Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley, previa delegación legislativa, estaba sometido a unos requisitos *formales* contenidos en el artículo 82 de la C.E....», de lo que se derivan importantes consecuencias: de un lado, la inconstitucionalidad «de un Decreto legislativo por haber ejercido aquél (el Gobierno) *de modo irregular la delegación legislativa*» y, de otro, «que el Tribunal Constitucional, cuando se someta a su control de constitucionalidad por la vía procesal adecuada, como lo es en este caso la cuestión de inconstitucionalidad, un determinado Decreto legislativo debe conocer del mismo en razón de la competencia que le atribuye los artículos 163 de la C.E. y 27.2 b) de la L.O.T.C. y lo ha de resolver en base a criterios estrictamente jurídicos-constitucionales cimentados en la *necesidad* de determinar, de una parte, si se han respetado los *requisitos formales* para el ejercicio de la potestad legislativa por vía delegada, y de otra, si el precepto o preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona es, por razón de su *contenido*, contrario a la Constitución». «El Tribunal —concluye el transcrito fundamento jurídico— no puede eludir el juicio de inconstitucionalidad y ha de entrar a resolverlo considerando las razones formales como un *prius* lógico respecto a las materiales.» En base a esta argumentación, se declara la inconstitucionalidad de un Decreto legislativo, no sólo en virtud de una violación directa de la Constitución, sino también en cuanto la decisión del Gobierno al aprobarlo no estaba amparada por la ley de delegación, sino que excedía de ésta. Con ello parecía ponerse fin a la construcción administrativista de la degradación de la norma delegada (74), y, en

(74) El recurso a la tesis de la degradación normativa encuentra su justificación y razón de ser, a juicio de JIMÉNEZ CAMPO, en el «ambiente institucional que venía definido en el anterior régimen por la absoluta carencia de un control efectivo sobre la legislación delegada» (*ob. cit.*, pág. 85). Coordinadas aquéllas, como resulta obvio, absolutamente divergentes a las de nuestro actual ordenamiento constitucional.

consecuencia, postular la exclusiva resienciabilidad del Decreto legislativo, en cuanto Disposición con *fuera de ley*, ante la jurisdicción constitucional y, de igual modo, considerar el exceso de delegación como vicio «indirecto» de la Constitución dada la naturaleza de «norma interpuesta» de la ley de delegación (75). Ya más explícitamente, el Tribunal señala, en el Auto 69/1983, de 17 de febrero, y en la Sentencia 47/1984, de 4 de abril, que «el control de los excesos de delegación legislativa corresponde no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a la jurisdicción ordinaria».

El recurso a la degradación normativa, con el que quizás podrían resolverse todos los problemas de articulación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria, cae en el defecto de considerar a la jurisdicción contenciosa competente, no sólo para conocer del Decreto legislativo *ultra vires*, sino también para determinar, mediante un enjuiciamiento previo, si ha existido o no tal extralimi-

(75) Es posición pacífica y mayoritaria en la doctrina y jurisprudencia constitucional italiana la idea que los Decretos legislativos conservan la fuerza y el valor de la ley ordinaria hasta el momento en que la Corte Constitucional los anule, aun en los supuestos de exceso de delegación. La degradación de las leyes delegadas, cuando no respetan los límites de la ley delegante, a reglamentos o disposiciones administrativas, privadas por definición de la fuerza y el valor de la ley, y, en consecuencia, resienciables ante la jurisdicción administrativa, conlleva la identificación entre la existencia y la validez de la norma delegada. En realidad el punto central de la orientación hoy acogida por la doctrina y la jurisprudencia italiana estriba en la tesis de la «violación indirecta» de la Constitución por el contraste directo con la norma interpuesta. Se utiliza la noción de norma «interpuesta» para referirse a la relación Decreto legislativo-ley delegante en base, aspecto en el que discrepan los autores, al artículo 76 ó 77 de la Constitución. Cfr. PALADÍN, L., *ob. cit.*, pág. 28 y sigs.; MORTATI, C., *Istituzioni...*, *ob. cit.*, vol. II, pág. 1397 y sigs., quien señala que el control constitucional de las leyes delegadas comprende no sólo la directa violación de la Constitución, sino también la extralimitación de los límites en que la ley delegante ha querido mantener el poder atribuido al delegado, dado que toda violación de la ley delegada viene a derogar el principio de separación de poderes en los términos del artículo 76. Vid., asimismo, la sentencia número 3, de 26 de junio de 1963 y el comentario de MORTATI, C., en «Gius. Cost.», 1964, pág. 129 y sigs. y las números 14 y 19 de 7 y 14 de marzo, respectivamente, de 1964, en «Gius. Cost.», pág. 129 y sigs. y 177 y sigs., así como, de igual modo, CERVATI, A., *ob. cit.*, pág. 205 y sigs.

tación (76). Incorre, de igual modo, en la confusión entre la existencia y la validez del Decreto legislativo. Este goza de fuerza de ley a partir de su perfección, lo que es absolutamente independiente de su validez. La norma delegada ocupa el mismo rango en la jerarquía normativa que la ley formal (77) y, por lo tanto, que la ley delegante, a la cual se encuentra supeditada en tanto y en cuanto habrá de respetarla para su válida (78), pero ello no afecta en modo alguno a su valor de ley. El Decreto legislativo ostenta rango de ley y por ello será exclusivamente fiscalizable ante la jurisdicción constitu-

(76) En este sentido, el Tribunal Constitucional en el Auto 69/1983, de 17 de febrero, expresamente señalaba: «...pertenecen al ámbito *normal* de los poderes del Juez —también del Magistrado de Trabajo— el inaplicar los Decretos legislativos en lo que exceden de la delegación o más propiamente *al no conferir al exceso el valor de ley...*». El valor o la fuerza de ley se adquiere desde el momento de perfección de la norma con la satisfacción del esquema constitucional procedimental, lo que es distinto de la validez o no validez de la misma. La fuerza de ley no la otorga el juez, sino el texto constitucional y en el supuesto de la delegación legislativa no estamos, lo que parece desprenderse de la tesis de la degradación normativa, ante una norma sometida a condición, como ocurre con los Decretos-leyes, y, por lo tanto, con una provisionalidad en torno a su valor y fuerza. La contradicción resulta insalvable, el juez conoce de la norma con rango de ley, el Decreto legislativo, cuando haya sobrepasado los límites de la delegación y, en consecuencia, no confiere al exceso el valor de ley, pero es el mismo juez quien ha de enjuiciar o no si ha existido o no tal extralimitación.

La fuerza de ley, si bien constituye el presupuesto de la eficacia de la norma, no hemos de identificarla con ésta ni con la validez de la ley, sino remitirla al momento de la existencia misma del acto, esto es, la fuerza de ley se adquiere con la perfección del acto en sentido formal. La imperfección se traduce en su nulidad o inexistencia, resultando, por lo tanto, desprovisto de fuerza de ley. Por el contrario, la invalidez puede predicarse de un acto perfecto y eficaz y, aunque susceptible de anulabilidad, no estaría privado de fuerza de ley. Cfr., respecto a la distinción fuerza y valor de ley, la bibliografía citada en la nota 28.

(77) Opinión contraria, entendiendo el Decreto legislativo como norma de rango jerárquico intermedio entre la ley y el Reglamento. es la mantenida por ENTRENA PALOMERO, J.L., *La Constitución española y el control de la legislación delegada*, en «La Constitución española y las fuentes del derecho», *ob. cit.*, Vol. I, págs. 687-700.

(78) En torno a la plena naturaleza legislativa de la ley delegada, sin perjuicio de su subordinación a la ley delegante, vid. CERVATI, A., *ob. cit.*, págs. 89-91.

cional y no podrán conocer del mismo los demás órdenes jurisdiccionales (79).

Ahora bien, el término «Tribunales» hay que entenderlo referido no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a los Tribunales ordinarios. Estos conocerán de los Decretos legislativos en lo que a los vicios de procedimiento se refiere; es decir, en el ejercicio de la legislación delegada el Consejo de Gobierno ejercita la potestad reglamentaria, por lo que el procedimiento de elaboración de los Decretos legislativos es el fijado para las disposiciones administrativas generales, esto es, aunque la norma delegada tenga rango de ley, su elaboración es la propia de los reglamentos. Así, pues, de los límites de procedimiento conocen únicamente los Tribunales ordinarios y en concreto la jurisdicción contencioso-administrativa. En los demás supuestos, cuando un órgano jurisdiccional abrigue dudas sobre la validez de la norma delegada habrá de acudir a la vía del recurso incidental de inconstitucionalidad (80).

En definitiva, y dado el rango de ley de los Decretos legislativos, a nuestro juicio, la jurisdicción ordinaria, en especial la contenciosa administrativa, sólo conoce de los vicios de procedimiento en los que aquéllos puedan incurrir, siendo competente, en los restantes supuestos, el Tribunal Constitucional que, como el mismo ha declarado, no puede eludir el juicio de inconstitucionalidad y «ha de entrar a resolverlo considerando las posibles razones formales como un *prius* lógico respecto a las materiales».

Hemos de señalar, para finalizar, que la competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar los Decretos legislativos, con la excepción formulada, implica la superación de la dicotomía vicios de ilegalidad-vicios de inconstitucionalidad, que mantienen los auto-

(79) Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, J., *ob. cit.*, págs. 10-11.

(80) JIMÉNEZ CAMPO, J., *ob. cit.*, pág. 99. Este autor entiende que ante determinados vicios de incompetencia, como es el supuesto de subdelegación o el de publicación de la norma fuera de plazo, aunque no puede negarse la competencia del Tribunal Constitucional, «sería aconsejable tal vez entender también competentes a los tribunales ordinarios, en el primer supuesto dejaríamos de estar ante un vicio de procedimiento... y en el segundo, la notoriedad propia del vicio de incompetencia no plantea especiales dificultades para su control por la jurisdicción ordinaria» (*ob. cit.*, págs. 99-100).

res partidarios de la teoría de la degradación normativa, o mejor dicho, la reconducción de todo vicio de ilegalidad a vicio de inconstitucionalidad (81). Este trasvase encuentra su fundamento en la regulación de la legislación delegada por los Estatutos de Autonomía o las leyes institucionales o de desarrollo estatutario, ya que si la norma delegada sobrepasa los límites establecidos por la ley delegante, la violación de ésta por aquélla supone, a su vez, la violación de las normas que disciplinan el instituto de la delegación, y la vulneración del Estatuto encierra, si quiere sea indirectamente, la vulneración de la Constitución (82).

V

El constituyente, al igual que al abordar el tema de la potestad legislativa autónoma, ha evitado todo pronunciamiento explícito en torno a la posibilidad jurídica de que el Parlamento regional delegue en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley. No obstante, una interpretación sistemática del texto constitucional permite encontrar apoyaturas legales suficientes para admitir la legislación delegada en el ordenamiento autonómico, lo que es confirmado por el legislador ordinario en el artículo 27.2 e) de la LOTC. El reenvío a los Estatutos, ante esta situación normativa, se hace necesario, y el examen de los mismos nos obliga a distinguir entre Estatutos que reconocen expresamente el instituto de la legislación delegada y aquellos que no la contemplan en todo su articulado. Ahora bien, dado el carácter de norma básica del Estatuto y la labor que desempeñan las leyes institucionales o de desarrollo en la configuración del montaje orgánico-institucional de cada Comunidad, estas últimas tienen entidad suficiente para fundamentar en defecto de una expresa previsión estatutaria, la delegación legislativa, en cuanto técnica de relación interorgánica y expediente en pro de la cooparticipación del ejecutivo en el proceso normativo. Tanto en los Estatutos como en las leyes de desarrollo en las que se disciplina la figura en cuestión se lleva a cabo una remisión a los artículos 82 a 84 de la Constitución.

(81) Cfr. CERVATI, A., *ob. cit.*, págs. 211-213; MORTATI, C., *Istituzioni...*, *ob. cit.*, vol. II, págs. 1397-1399, y PALADÍN, L., *ob. cit.*, págs. 30-33.

(82) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, *ob. cit.*, págs. 293-296.

La norma delegada recibe en el derecho autonómico la denominación de Decreto legislativo. Este tiene rango de ley y ocupa desde el punto de vista jerárquico la misma posición que la ley formal, y, que por lo tanto, que la ley delegante. La fuerza de ley del Decreto legislativo se predica a partir de su perfección, es decir, una vez cumplimentados todos los avatares procedimentales, y no tiene carácter condicional en contra de lo que postula la teoría de la degradación normativa. En este sentido, la ley delegante se convierte en condición de validez de la ley delegada, pero no en condición de eficacia. El Consejo de Gobierno actúa con su propia potestad reglamentaria, ya que la delegación no consiste en una transferencia de poder o delegación de potestad, sino en una habilitación específica y determinada para que se confeccione un texto articulado o refundido.

No existe diferencia sustancial entre la legislación autonómica y la legislación estatal en orden a los requisitos, clases y límites de la legislación delegada. Respecto a las materias no susceptibles de delegación, no se ofrece una regulación unánime en las Comunidades Autónomas, si bien, en todas ellas aparecen excluidas como posibles objetos: el presupuesto de cada Comunidad; las materias reservadas a la ley, teniendo en cuenta el distinto alcance que esta limitación adquiere en los diversos territorios y las excepciones que se han formulado en la exposición del tema; el régimen electoral de la Comunidad; y, por último, la elaboración de las propias leyes de delegación. Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas deben ser publicados en el «Boletín Oficial del Estado» y en el Boletín Oficial de la respectiva Comunidad. Basta con que esta última publicación se practique dentro del plazo señalado por la ley delegante para entender que el Consejo de Gobierno no se ha extralimitado temporalmente en el uso de la delegación.

El estudio sobre el control de la legislación delegada se desarrolla en un triple frente, a saber: 1.º) El dictamen que del Consejo de Estado debe solicitar preceptivamente el Consejo de Gobierno para dictar un Decreto legislativo. La mediación del Supremo Organó Consultivo del Gobierno no puede considerarse como una actividad de control propiamente dicha, dado el carácter no vinculante del dictamen. 2.º) Las fórmulas adicionales de control que prevea la

ley delegante. En este sentido, cuando el control se confía a los Parlamentos regionales, los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, con la particularidad del País Vasco y La Rioja, configuran un procedimiento similar, en términos generales, al descrito en el Reglamento del Congreso de los Diputados. No obstante, si no se quiere desvirtuar el instituto de la delegación legislativa, las fórmulas adicionales de control no pueden condicionar la fuerza de ley del Decreto legislativo. 3.º) En el orden jurisdiccional, la competencia del Tribunal Constitucional es compatible con la de los otros Tribunales además de con los controles parlamentarios. Es necesario, pues, articular la intervención de la jurisdicción constitucional con el resto de los órdenes jurisdiccionales, así como delinear sus respectivos ámbitos. Estimamos inadecuada la teoría de la degradación normativa toda vez que considera competente a los Tribunales contenciosos no sólo para conocer del Decreto legislativo *ultra vires*, sino también para determinar, mediante un enjuiciamiento previo, si ha existido extralimitación en el ejercicio de la delegación, teoría que, asimismo, incurre en la confusión entre existencia y validez de la norma delegada. Dado el rango de ley de los Decretos legislativos, y de acuerdo con el artículo 1 de la LJCA, aquellos únicamente serán fiscalizables ante el Tribunal Constitucional y los demás órganos jurisdiccionales sólo serán competentes en lo que a los vicios de procedimiento se refiere.