

*LAS NORMAS CON FUERZA DE LEY DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LAS FIGURAS  
DEL DECRETO LEGISLATIVO Y EL DECRETO-  
LEY AUTONÓMICOS*

Francisco Javier Donaire Villa

# RESUMEN

## *LAS NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON FUERZA DE LEY: LAS FIGURAS DEL DECRETO LEGISLATIVO Y EL DECRETO-LEY AUTONÓMICOS*

Francisco Javier Donaire Villa

El objeto de la investigación ha consistido en la realización de un estudio jurídico sobre el marco constitucional y estatutario del Decreto legislativo y el Decreto-ley autonómicos. Se han examinado los aspectos más relevantes de su régimen jurídico como fuentes del Derecho: órgano de producción, restricciones y limitaciones materiales y formas de intervención parlamentaria, y mecanismos de control parlamentario. Cuestiones ligadas al rango y fuerza de ley, fuerza activa y pasiva, posición ordinal en el sistema autonómico de fuentes y régimen de control jurisdiccional.

Se ha llegado a conclusión básica no hay explícita previsión constitucional que se refiera nominal y específicamente a uno y otro tipo de fuente del Derecho, la apertura constitucional y su remisión a los Estatutos de Autonomía en materia institucional, competencial y de fuentes, permiten la previsión estatutaria, y su desarrollo infraestatutario, de las figuras de los Decretos legislativos y Decretos-leyes autonómicos

Se ha pasado revista a las distintas disposiciones estatutarias e infraestatutarias relativas a ambas fuentes del Derecho, examinando sus similitudes y diferencias, trazando un marco conceptual común a ambas fuentes, a pesar de hallar su respectiva regulación en la múltiple serie de disposiciones estatutarias, y autonómicas de desarrollo institucional básico. Y al efectuar el análisis de los concretos los requisitos, procedimientos, límites, garantías, exclusiones materiales y régimen de control parlamentario de una y otra fuente, se han individualizado los aspectos en los que cabe (e incluso en la práctica hay) divergencia entre la regulación constitucional y la autonómica.

<b>1.- PLANTEAMIENTO Y MARCO CONSTITUCIONAL GENERAL</b> .....	4
<b>1.1.- Planteamiento</b>	
la progresiva generalización de las normas gubernamentales autonómicas con fuerza de ley..	4
<b>1.2.- Un escaso (aunque suficiente) marco constitucional</b> .....	6
<b>1.3.- La incidencia de la genérica remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía y la virtualidad del principio dispositivo</b> .....	19
<b>2.- DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DECRETOS LEGISLATIVOS EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b> .....	26
<b>2.1.- Sentido y función de los mecanismos autonómicos de delegación legislativa</b> .....	26
<b>2.1.1.- Condicionantes constitucionales a la previsión estatutaria de mecanismos de delegación legislativa</b> .....	28
2.1.1.1.- Reserva de ley parlamentaria autonómica e intangibilidad gubernamental de la delegación	33
2.1.1.2.- Las limitaciones materiales y temporales de la delegación y el imperativo de su agotamiento por ejercicio gubernamental una sola vez.....	35
2.1.1.3.- Finalidades posibles de la delegación: formación de textos articulados y refundidos. Condiciones constitucionales.....	37
2.1.1.4.- La indisponibilidad gubernamental sobre la ley de delegación .....	38
2.1.1.5.- La eficacia temporal de la norma gubernamental delegada: el tema de la retroactividad.....	40
2.1.1.6.- Los controles .....	41
<b>2.1.2.- ¿Creación infraestatutaria de supuestos de delegación legislativa autonómica?</b> .....	45
2.1.2.1.- Regulación general infraestatutaria: ¿pluralidad de sedes normativas aptas (Reglamento parlamentario versus Ley del Gobierno autonómico y/o sus relaciones con la Asamblea legislativa)?.....	46
2.1.2.2.- ¿Delegaciones ad casum en leyes autonómicas sectoriales? .....	50
<b>2.2.- La efectiva configuración normativa de los decretos legislativos autonómicos</b> .....	52
<b>2.2.1.- La reserva de ley (parlamentaria) para el otorgamiento de la delegación. El carácter expreso y específico de la delegación legislativa</b> .....	62
<b>2.2.2.- El objeto de la delegación (o el contenido de la legislación delegada gubernamental): la formación de textos articulados o textos refundidos</b> .....	64
<b>2.2.3.- La intangibilidad de la ley de bases y el alcance temporal de la delegación. En particular, la heterogénea regulación interautonómica sobre la retroactividad de los textos articulados</b> .....	70
<b>2.2.4.- Los límites materiales a la delegación legislativa (y a la legislación delegada): lo común y lo divergente entre las distintas Comunidades Autónomas</b> .....	75
2.2.4.1.- La intangibilidad de los derechos.....	81
2.2.4.2.- Las exclusiones en materia de organización institucional .....	84
2.2.4.3.- El régimen electoral .....	89
2.2.4.4.- Exclusiones relacionadas con la función financiera: aprobación de la Ley de Presupuestos y de leyes tributarias .....	91
2.2.4.5.- La exclusión de las materias reservadas a leyes de aprobación por mayorías parlamentarias cualificadas .....	92
2.2.4.6.- ¿La reforma del Estatuto?.....	97
<b>2.2.5.- Los límites subjetivos de la delegación: la prohibición de subdelegar</b> .....	98
<b>2.2.6.- La compleja cuestión de los controles sobre la legislación delegada autonómica: las especialidades en algunos Estatutos o disposiciones infraestatutarias de última generación</b> ...	108
<b>3.- LOS DECRETOS LEYES AUTONÓMICOS</b>	
<b>MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO</b> .....	122
<b>3.1.- Constitución y Decreto-Ley autonómico</b> .....	122
<b>3.1.1.- Admisibilidad y parámetros constitucionales de la regulación estatutaria del Decreto-ley autonómico</b> .....	122

## LAS NORMAS GUBERNAMENTALES CON FUERZA DE LEY DE LAS CCAA

3.1.2.- <i>¿Exclusiva regulación infraestatutaria?</i> .....	133
3.1.3.- <i>¿Decreto-ley no estatutario sin previa regulación autonómica general expresa de la figura?</i> <i>Los límites a las convalidaciones legislativas</i> .....	136
3.2.- <b>La generalizada incorporación de la figura del Decreto-ley en los Estatutos de Autonomía íntegramente reformados a partir de 2006</b> .....	142
3.2.1.- <i>El hecho habilitante: la «extraordinaria y urgente necesidad»</i> .....	145
3.2.2.- <b>Las limitaciones materiales: una relativa heterogeneidad interestatutaria</b> .....	152
3.2.2.1.- <i>La generalizada prohibición en relación con los derechos. Similitudes y diferencias entre los diversos Estatutos</i> .....	153
3.2.2.2.- <i>La generalizada exclusión de la ordenación de las instituciones autonómicas</i> .....	156
3.2.2.3.- <i>La generalizada intangibilidad del régimen electoral</i> .....	158
3.2.2.4.- <i>Otras exclusiones: la materia presupuestaria</i> .....	159
3.2.2.6.- <i>Otras exclusiones: las materias sometidas a leyes autonómicas de aprobación por mayorías reforzadas</i> .....	163
3.2.3.- <b>La provisionalidad de la norma gubernamental de urgencia y la convalidación o derogación parlamentaria posterior</b> .....	165
3.2.4.- <b>Naturaleza y efectos de la convalidación o derogación parlamentarias del Decreto-ley autonómico</b> .....	169
3.2.5.- <b>La tramitación como Ley por el procedimiento de urgencia</b> .....	173
3.2.5.1.- <i>Naturaleza y efectos: la vinculación entre el Decreto-ley autonómico y la norma legislativa parlamentaria subsiguiente</i> .....	176
3.2.5.2.- <i>La tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia y las Diputaciones Permanentes</i> .....	183
4.- <b>CONCLUSIONES</b> .....	185
5.- <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	204
6.- <b>JURISPRUDENCIA</b> .....	208

## **1.- PLANTEAMIENTO Y MARCO CONSTITUCIONAL GENERAL**

### **1.1.- Planteamiento: la progresiva generalización de las normas gubernamentales autonómicas con fuerza de ley**

Conforme a las previsiones de la Constitución de 1978, los Estatutos de Autonomía, norma de cabecera de los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas, han configurado su propio sistema de fuentes, en ejercicio de la facultad de autoorganización en general, y de autoconformación jurídica en particular, que resulta inherente al ejercicio de las facultades de autogobierno ínsitas en el principio general de autonomía (artículo 2 de la Constitución) y previstas en los Estatutos de Autonomía al amparo de los artículos 147.2.d) y 148.1.1.<sup>a</sup> de la propia Norma Fundamental.

En paralelo a la opción generalizada, en unos casos constitucionalmente obligada, y en otros constitucionalmente posible, por la forma parlamentaria de gobierno en los Estatutos de Autonomía, todos ellos han dado lugar a un sistema de fuentes basado en la posición central de la ley. No obstante, las sucesivas reformas estatutarias han ido introduciendo con mayor o menor amplitud el fenómeno de la potestad normativa gubernamental encaminada a la producción de disposiciones con rango y fuerza de ley.

En este sentido, puede hablarse de una importante dinámica evolutiva en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas, desde la práctica ausencia inicial de otros instrumentos de rango legislativo distintos de la ley parlamentaria misma, a la progresiva implantación de adicionales categorías normativas que comparten con aquélla el mismo rango y fuerza de ley, pero que, sin embargo, tienen su origen en el órgano ejecutivo. Suficientemente conocido es el proceso mediante el cual progresivamente han aflorado estas normas de procedencia gubernamental y rango legislativo, que suponen una concesión a las exigencias y necesidades de la práctica, frente a los (en ocasiones rígidos) esquemas teóricos que derivan del principio de separación de poderes.

La relativa novedad de la aparición de este mismo fenómeno en los Estatutos de Autonomía, así como la imprevisión constitucional de dicho fenómeno en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, ha dado lugar a una situación que no cabría definir o calificar propiamente de total ausencia de estudios de las figuras del Decreto legislativo y del Decreto-ley autonómicos<sup>1</sup>, pero sí de una mayor escasez, y sobre todo, una mayor dispersión en su tratamiento científico, que en el caso de sus homónimos estatales.

El aparente mimetismo con las homónimas categorías normativas estatales de expresa previsión constitucional no es óbice para el interés en el estudio específico del Decreto legislativo y del Decreto-ley autonómicos. En efecto, las coordenadas generales en las que se sitúan ambas fuentes del Derecho, las propias de los ordenamientos de las respectivas Comunidades Autónomas que cuentan con ellas, determinan, a no dudar, la existencia de perfiles conceptuales y dogmáticos propios en ambas categorías normativas territoriales, que constituyen el objeto del presente trabajo.

Por adelantar sólo unos posibles ejemplos que analizados en detalle más adelante, varias de las exclusiones materiales constitucionalmente señaladas a Decreto legislativo o Decreto-ley estatales pueden no tener sentido, o requerir adaptaciones, para sus homónimos autonómicos, dado el distinto contexto institucional y competencial en que se enmarcan unos y otros. O, al menos, precisar de una adaptación a ese distinto contexto, identificando los criterios esenciales subyacentes a las limitaciones de expresa previsión constitucional para las pertinentes fuentes estatales que puedan o deban resultar trasladables al contexto autonómico.

---

<sup>1</sup> Así, cabe citar los trabajos de A. M. CARMONA CONTRERAS, «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía: consideraciones críticas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 76, 2006, págs. 18-37; J. C. DUQUE VILLANUEVA, «Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 7, 1986, págs. 53-94, I. LASAGABASTER HERRARTE, «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos leyes y Decretos legislativos en el ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2, 1982, págs. 97-126, T. SEVILLA MERINO, «El Decreto-ley en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 20, 2008, págs. 375-393, o R. TUR AUSINA, «A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 7, 1999, págs. 289-306.

## 1.2.- Un escaso (aunque suficiente) marco constitucional

La progresiva y generalizada incorporación de las potestades gubernamentales de emanación de disposiciones normativas con fuerza de ley en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas pone de manifiesto, en primer lugar, la necesidad de situar el marco y límites constitucionales a la existencia y vigencia de los Decretos legislativos y Decretos-leyes autonómicos. En este sentido, el necesario punto de partida es la ausencia de explícita previsión constitucional que se refiera nominal y específicamente a uno y otro tipo de fuente del Derecho.

Tal ausencia no debe llamar a sorpresa, dada la economía general y relativa apertura de la regulación constitucional en materia de organización territorial del Estado, y en particular a la vista del denominado principio dispositivo. Principio esta último que resume la general remisión de la Constitución a los Estatutos de Autonomía, como normas determinantes, no ya de la existencia misma de las Comunidades Autónomas, denominación de éstas y respectivo territorio, sino también, todo ello dentro del marco constitucional, de los detalles relativos a su organización institucional y sus respectivas competencias<sup>2</sup>.

Sin embargo, ciertas alusiones genéricas de la propia Constitución a la posible actividad normativa de las Comunidades Autónomas, no tanto en su consideración de fuentes del Derecho a disposición de las mismas, cuanto, dando por sentada tal consideración y por tanto su posible existencia (circunstancia que resuelven los Estatutos dada la amplia remisión constitucional recién resaltada), como objeto de posible control jurisdiccional por parte del Tribunal Constitucional, otorgarían un

---

<sup>2</sup> Sobre esta cuestión, entre otros, véanse los trabajos de C. AGUADO RENEDO, «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 98, 1997, págs. 137-158, E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007, o M. GARCÍA CANALES «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 23, 1988, págs. 157-184.

fundamento a la positiva previsión de Decretos legislativos y Decretos-leyes de las Comunidades Autónomas en los ordenamientos respectivos de éstas.

Se trata, en concreto, del artículo 153.a) de la Constitución, que, al regular el régimen de control de la actuación de las Comunidades Autónomas, en primer término atribuye al Tribunal Constitucional el relativo a la constitucionalidad, no sólo de las leyes parlamentarias, sino, más ampliamente, de «sus disposiciones normativas con fuerza de ley». Esto es, el precepto emplea una locución que conceptualmente engloba, no sólo a la ley formal, sino también, junto a ellas, a las disposiciones normativas con fuerza y rango de ley de emanación gubernamental (o lo que es lo mismo, a Decretos legislativos y Decretos-leyes, en este caso, de las Comunidades Autónomas, dado el encabezamiento del precepto constitucional).

En igual sentido, también los artículos 161.1.a) y 163 de la Constitución, al definir el objeto respectivo de recurso y cuestión de inconstitucionalidad vuelve a utilizar una similar locución, al señalarse, textualmente, que procede el primero «contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley», y que la segunda puede ser formulada por los órganos jurisdiccionales ordinarios cuando, en algún proceso, consideren que pueda ser inconstitucional «una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo».

De nuevo aparece, en ambos preceptos, la locución comprensiva de la legislación gubernamental delegada o de urgencia, en el caso del recurso de inconstitucionalidad disociada de la propia ley parlamentaria a la que expresamente se alude también. Y en el segundo caso incluyendo también a ésta dentro de su contenido, y por tanto, en el posible objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. El dato de que no distinguen uno y otro artículo entre la procedencia estatal y autonómica de las correspondientes normas con fuerza de ley indica que el constituyente asumía y aceptaba la hipótesis de que también las Comunidades Autónomas, en función, primero de su efectiva constitución mediante la aprobación y aprobación de los Estatutos respectivos, y segundo, asumieran también competencias y potestades legislativas.

Adicionalmente, el empleo de la perífrasis inclusiva de otras especies normativas con fuerza de ley distintas de la propia ley, también sin distinción entre la procedencia estatal o autonómica de tales fuentes, apunta a que igualmente era hipótesis



asumida en la Constitución, a resultas de la efectiva configuración del catálogo tipos normativos de cada Comunidad Autónoma en virtud de sus respectivos Estatutos, la de que todas o algunas de ellas (como mínimo las constituidas por la vía del artículo 151 del texto constitucional) pudieran dotarse también de categorías normativas homólogas (y hasta homónimas) al Decreto legislativo y el Decreto-ley estatales. También se ha mencionado, en argumento válido en principio sólo para las Comunidades Autónomas del artículo 151, que el artículo 152 no reserva la potestad legislativa exclusivamente a las Asambleas legislativas autonómicas<sup>3</sup>.

La ausencia de una específica mención constitucional nominal a una y otra fuente, Decreto legislativo y Decreto-ley de las Comunidades Autónomas, ha determinado que doctrinalmente se barajasen, al menos en los estadios iniciales de arranque del modelo autonómico, otros argumentos extrapositivos, como la analogía con las reglas constitucionales relativas a las normas con fuerza de ley del Estado, Decreto legislativo y Decreto-ley (artículos 82 a 85 y 86) para justificar, o negar, según se admitiera o no el argumento analógico, la posibilidad del Decreto legislativo y del Decreto-ley autonómicos.

En gran medida, esto suponía traer a nuestro ordenamiento el intenso debate doctrinal (y jurisprudencial) generado en Italia, y recientemente reavivado tras las reformas constitucionales (Título V de la Norma Fundamental de aquel país) y estatutarias subsiguientes, con regulaciones similares, pero no completamente iguales, tanto en materia de organización territorial, como en lo relativo a la existencia en los ordenamientos regionales de estas fuentes de procedencia gubernamental e igual rango al de la ley parlamentaria en el ámbito estatal.

Como es sabido, en Italia ha sido posición tradicional la negación de los Decretos-leyes regionales antes de la reforma realizada por la Ley constitucional 1/1999<sup>4</sup>. La Corte Constitucional, a propósito del ordenamiento de la región especial

---

<sup>3</sup> En este sentido, I. LASAGABASTER HERRARTE, «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-leyes y Decretos Legislativos en el ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2, 1982, pág. 101.

<sup>4</sup> Tal y como, por ejemplo, señalan P. CARETTI y G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pág. 121.

de Sicilia, pero en argumentación que se considera de general aplicación<sup>5</sup>, estableció las bases argumentales contrarias al reconocimiento de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en la Sentencia 50/1959, de 28 de diciembre.

De una parte, rechazó expresamente la Corte italiana la existencia de un principio general que atribuya carácter y eficacia de fuente del derecho a la necesidad, al estimar que en el ámbito del ordenamiento constituido no hay posibilidad alguna de derogar el orden de las competencias. También negó la Corte Constitucional la vigencia de un pretendido principio, asimismo general, por el cual los órganos del poder ejecutivo estarían autorizados a sustituir a los del legislativo cuando sea detectable, o se pretenda detectar circunstancias que exijan la pronta intervención del legislador.

Igualmente adujo el Alto Tribunal el dato de la imprevisión estatutaria de tal procedimiento provisional, lo que, a su juicio, suponía la inexistencia de regulación alguna sobre los presupuestos, términos y formas para la conversión que pudiera canalizar el ejercicio de este poder gubernamental de decretación de urgencia. Y concluyó, como argumentación general de cierre, que la regulación constitucional sobre la organización institucional y ejercicio de los poderes de las Regiones ha pretendido preservar el principio de división de poderes con mayor rigor aún que en el ordenamiento constitucional del Estado, garantizando también en los de aquéllas la máxima observancia de los principios democráticos.

Dos años después, y de nuevo con ocasión de la Región siciliana, mas con igual validez general para las demás<sup>6</sup>, la Corte Constitucional aplicó el principio general de la inderogabilidad de las competencias constitucionales a la eventual figura estatutaria las leyes regionales de delegación, señalando que las hipótesis en las cuales la Constitución admite el ejercicio de la potestad legislativa por parte del Gobierno (artículos 76 y 77) deben considerarse excepcionales, y que nada similar puede hallarse en los ordenamientos regionales, pues el carácter unicameral del correspondiente órgano legislativo y la menor complejidad del ejercicio de la función legislativa

---

<sup>5</sup> P. CAVALERI, *Diritto Regionale*, 5.º ed., CEDAM, Padova, 2009, pág. 166.

<sup>6</sup> Sentencia 32/1961, de 9 de abril.

va en el caso de las Regiones determinan que en ellas sea rápido el procedimiento de formación de las leyes.

A estas consideraciones, se han sumado argumentos cifrados en el necesario fundamento constitucional de las fuentes primarias y el número cerrado de tales fuentes, de modo que si los artículos 76 y 77 de la Constitución italiana (reguladores de la delegación legislativa y la legislación gubernamental de urgencia) son excepciones al principio general de que la función legislativa corresponde al Parlamento (artículo 70 de la Norma Fundamental de aquel país), la ausencia de análogas excepciones en el Título V del mismo texto constitucional (sobre las Regiones) a la regla de que la función legislativa corresponde a los Consejos regionales, determinaría la inadmisibilidad constitucional de Decretos legislativos y Decretos-leyes regionales<sup>7</sup>.

En formulación más breve, la Corte Constitucional italiana ha señalado que los artículos 76 y 77 de la Constitución, reguladoras de la delegación legislativa y la decretación gubernamental de urgencia con fuerza de ley son disposiciones de carácter excepcional, y por tanto no pueden hallar aplicación más allá del ordenamiento del Estado<sup>8</sup>.

Tras la reforma del Título V de la Constitución de 1999-2001 y las subsiguientes reformas estatutarias, el debate se ha reabierto en la doctrina italiana. Un sector, aunque minoritario (Caravita<sup>9</sup>, Zanon<sup>10</sup>), estima que el tenor actual del artículo 134 de la Constitución italiana presupone la admisibilidad de los decretos leyes y los decretos legislativos regionales, y considera que el reforzamiento de los poderes

---

<sup>77</sup> De nuevo, P. CARETTI y G. TARLI BARBIERI, *op. loc. cit.*

<sup>8</sup> Sentencias n. 69, de 1983, y n. 221 de 1992.

<sup>9</sup> B. CARAVITA, «La funzione normativa tra consiglio e giunta», en FERRARA (a cura di), *Problemi di interpretazione Della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 20012, págs. 107 y siguientes. Del mismo autor, «Il nuovo assetto delle competenze normative», en G. BERTI y G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, págs. 67 y siguientes.

<sup>10</sup> N. ZANON, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V Della Costituzione*, en [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti), 2002.

normativos del Ejecutivo<sup>11</sup> regional serían coherentes con la nueva forma de gobierno regional establecida en la Ley constitucional 1/1999, y con el nuevo tipo de potestad legislativa, plena y completa, atribuida a las Regiones en el reformado artículo 117 de la Constitución.

Se aduce, esencialmente, que el nuevo tenor del artículo 117 de la Constitución conduce a la necesidad de introducir la decretación de urgencia regional, tras el nuevo reparto competencial entre legislación estatal y de las Regiones, que comporta un notable incremento de trabajo legislativo para éstas. De lo contrario, el Gobierno central no podría adoptar legislación de urgencia ni en las materias de competencia concurrente, ni, con mayor motivo aún, en las de competencia residual regional, y tampoco podrían hacerlo los Gobiernos regionales en el ámbito de legítimo desenvolvimiento de la potestad legislativa regional, por considerarse hasta ahora inconstitucional el reconocimiento de una capacidad a éstos para emanar normas con fuerza de ley.

En el caso de las competencias concurrentes, la imposibilidad para el Gobierno central deriva de que el Estado italiano sólo puede fijar los principios fundamentales (mientras la decretación de urgencia postula medidas de inmediata aplicación). Y en el de las competencias residuales de las Regiones, porque el Decreto-ley del Gobierno italiano contendría una disciplina extraña a la competencia estatal. En fin, tampoco se considera posible que el Gobierno del Estado italiano se apoye en el artículo 120.2 de la Constitución del país (el cual legitima la utilización del poder sustitutivo en nombre de la unidad jurídica) porque no parece que tal disposición consienta la adopción de actos normativos.

Pese a todo, el planteamiento doctrinal prevaleciente en Italia continúa considerando inconstitucionales a las disposiciones gubernamentales regionales con fuerza de ley. De un lado, se señala, la nueva redacción del artículo 123 de la Constitución, refiriendo a los Estatutos la concreción de la forma regional de gobierno, no habría

---

<sup>11</sup> En particular, sobre la procedencia e incluso conveniencia de la figura del Decreto-ley regional en Italia, tras las reformas introducidas en el Título V de la Constitución, cabe remitir a las interesantes consideraciones de A. SIMONCINI, *Le funzioni del Decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la Sentenza N. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, págs. 213-219.

mudado el sentido y significado de la objeción basada en primer lugar sobre el número cerrado de las fuentes primarias, y la consiguiente imposibilidad de delegación del poder legislativo en un régimen de Constitución rígida y en ausencia de cualquier autorización contenida en ella.

El dato de que el artículo 134 de la Constitución italiana diga que la Corte Constitucional juzga sobre las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de ley del Estado y de las Regiones se ha considerado, también, no determinante. Invocando la ambigüedad del tenor del precepto, se aduce su carácter de mera norma procesal carente de valor reconocedor o atributivo de potestades normativas a las Regiones; pero, sobre todo, se arguye la circunstancia de que el artículo 127 del propio texto constitucional italiano, incluso tras las reformas constitucionales producidas, sigue refiriendo únicamente a las leyes regionales el objeto de la impugnación en vía principal del Gobierno ante la Corte Constitucional, lo que permitiría concluir o deducir la inviabilidad de fuentes normativas gubernamentales regionales con fuerza de ley<sup>12</sup>.

De hecho, la orientación doctrinal mayoritaria (entre otros, De Siervo<sup>13</sup>, Ruggeri y Salazar<sup>14</sup>, o Tarchi<sup>15</sup>) estima que aún mantiene su vigencia la jurisprudencia anteriormente expuesta de la Corte Constitucional contraria a la existencia de estas fuentes gubernamentales con fuerza de ley, por los argumentos de la falta de previsión constitucional expresa de éstas y la mayor rapidez del procedimiento legislativo regional que hace innecesarios mecanismos alternativos.

---

<sup>12</sup> Así, P. CARETTI y G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale, cit.*, págs. 123-124, o P. CAVALERI, *Diritto Regionale, cit.*, pág. 169.

<sup>13</sup> U. DE SIERVO, «Il nuovo assetto delle competenze normative», en G. BERTI y G. C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffré, Milano, 2001, págs. 73 y siguientes.

<sup>14</sup> RUGGERI, A. y SALAZAR, C., *Lineamenti di Diritto regionale*, 8.ª ed., Giuffré, Milano, 2008, págs. 189-192.

<sup>15</sup> R. TARCHI, «Il sistema regionale delle fonti?», en T. GROPPPI, E. ROSSI y R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto Della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, págs. 119 y siguientes.

Incluso la creciente incorporación, en los Estatutos italianos «de segunda generación» tras la reforma del Título V de la Constitución en 1999-2001, de las técnicas de la *delegificazione* (esto es, de los reglamentos delegados o autorizados)<sup>16</sup> y de la formación por la Junta Regional de textos únicos (que reúnen previas disposiciones reglamentarias, pero también legales) previa autorización legislativa del Consejo Regional<sup>17</sup>, ha sido en cierto modo «neutralizada» por la Corte Constitucional para ambas figuras, en lo que atañe a su respectiva potencialidad introductoria de fuentes primarias de origen gubernamental en los ordenamientos regionales.

En efecto, en la capital Sentencia 378/2004, y respecto al Estatuto de Umbria, la Corte, pero con consideraciones de alcance potencialmente general, señala que las disposiciones impugnadas no configuran atribución de poder normativo primario a la Junta (el Ejecutivo regional), sino que se limitan a prever, en el primer caso (*delegificazione*) un procedimiento que da lugar a la producción de un reglamento<sup>18</sup>, y en el segundo caso (*testi unici*) un procedimiento legislativo especial encaminado a realizar un trabajo de mera reordenación y simplificación de cuanto ha sido previamente deliberado por el Consejo regional<sup>19</sup>.

Como ha hecho recientemente notar Cavalieri, las disposiciones del Estatuto de Umbria impugnadas por el Gobierno ante la Corte Constitucional no fueron objeto

---

<sup>16</sup> Artículo 91.5 del Estatuto de la Región de Piemonte, de 4 de marzo de 2005, y artículo 44.1 del Estatuto de la Región de Puglia.

<sup>17</sup> Así, al presente, la técnica, con algunas variantes, se halla prevista en el artículo 44 del nuevo Estatuto de la Región de Calabria, de octubre de 2004, el artículo 29 del Estatuto de la Región de Campania, el artículo 54 del Estatuto de la Región de Emilia-Romagna, de 31 de marzo de 2005, el artículo 51 del Estatuto especial de la Región de Friuli-Venezia-Giulia, de febrero de 2005, el artículo 36, apartados 3 y 4, del nuevo Estatuto de la Región de Lazio, de 11 de noviembre de 2004, el artículo 32 del Estatuto de la Región de Marche, de 2005-2008, el artículo 44 del Estatuto de la Región de Toscana, de 13 de enero de 2010, y artículo 40 del Estatuto Especial de Trentino-Alto-Adige.

<sup>18</sup> Sobre la incorporación de esta técnica normativa, surgida en el ordenamiento de Estado, al ordenamiento de las Regiones italianas, véase el trabajo de M. SIMONCINI, «La delegificazione regionale: una nuova prospettiva nel sistema delle fonti», en E. ROSSI (a cura di), *Le Fonti del Diritto nei nuovi Statuti regionali*, CEDAM, Padova, 2007, págs. 255-273.

<sup>19</sup> Acerca de esta modalidad de relación y colaboración entre legislativo y ejecutivo regionales, de nuevo, CARETTI y G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., págs. 125-130.

de reproche constitucional en la mencionada Sentencia porque, según el planteamiento del Alto Tribunal italiano, no prevén la atribución a la Junta de una potestad legislativa. Una afirmación ésta de la que, a juicio del referido autor, parecería lícito concluir que la Corte expresa también, aunque en *obiter dictum*, un juicio negativo hacia una disposición estatutaria que realizase tal atribución,<sup>20</sup>.

Sin embargo, y dejando a un lado la notable semejanza de los textos únicos regionales italianos con los textos refundidos aprobados mediante Decretos legislativos autonómicos en España, no cabe dejar de señalar que, en algún caso, hay una expresa previsión estatutaria italiana en torno al valor legislativo de los textos únicos, al menos, en el caso de Friuli-Venezia-Giulia. Concretamente, en el artículo 51.1 de su actual Estatuto de febrero de 2005, precepto en el que la previa autorización de la Asamblea legislativa regional expresamente se conceptúa como una delegación en la Junta Regional<sup>21</sup>. No obstante ello, los demás Estatutos italianos que acogen la figura (los de Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Molise, Toscana y Trento-Alto-Adigio) requieren la aprobación final de los textos únicos por el órgano legislativo de la Región.

En todo caso, y a pesar de las notorias semejanzas, también son evidentes las diferencias entre los sistemas italiano y español en punto a la abstracta admisibilidad constitucional de las fuentes primarias de origen gubernamental, sea por previa delegación, sea por motivos de urgencia. Una de ellas, en el escalón constitucional, es la inexistencia en España de disposición como el artículo 127 de la Constitución italiana, limitativo del control de constitucionalidad exclusivamente a las leyes formales o parlamentarias regionales.

En nuestro caso, la norma homóloga es, precisamente, de signo contrario: el artículo 153.a) no sólo no limita el control de la actividad normativa primaria de las Comunidades Autónomas, sino que, al contrario, al delimitar el objeto de ese control,

---

<sup>20</sup> P. CAVALIERI, «Spigolature sui lavori preparatori dello Statuto del Veneto», *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 2/2001, pág. 5, nota 23.

<sup>21</sup> Trad. artículo 51.1 del Estatuto Especial de Friuli-Venezia-Giulia, aprobado el 1 de febrero de 2005: «La Asamblea legislativa regional puede delegar mediante ley en la Junta regional la aprobación de textos únicos con valor legislativo».

lo refiere a una fórmula genérica igualmente comprensiva de las leyes parlamentarias autonómicas que de las disposiciones con rango de ley emanadas de los Ejecutivos territoriales: las disposiciones normativas con fuerza de ley, en similar terminología, por cierto, a la empleada en el artículo 82 para definir el contenido y objeto de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central.

La amplia remisión constitucional, vía artículo 147, a los Estatutos de Autonomía en calidad de normas institucionales básicas de las respectivas Comunidades Autónomas (apartado 1), uno de cuyos contenidos obligatorios reside, precisamente, en la organización de las instituciones de gobierno de éstas (apartado 2, letra c), determina una asimismo amplia capacidad estatutaria para delimitar aspectos básicos de las instituciones. Como justamente son las correspondientes potestades normativas, en todo caso, de la Asamblea legislativa, y también del respectivo Consejo de Gobierno, una vez superada la inicial limitación jurídica del artículo 152 a las Comunidades creadas conforme al artículo 151 de la Norma Fundamental, y acordada la extensión del patrón orgánico-institucional establecido en este último también a las restantes Comunidades.

De hecho, la tesis prevalente es que la admisibilidad de las potestades gubernamentales regionales de emisión de normas delegadas o de urgencia con el mismo rango y fuerza que la ley parlamentaria autonómica se condiciona, esencialmente, a su expresa previsión estatutaria<sup>22</sup> (y en algún caso, aunque con el relativo valor real que tal alternativa de reconocimiento plantea, como se comprobará más adelante, también por la legislación institucional de desarrollo básico a falta de explícita regulación estatutaria).

Faltando en el texto constitucional español una expresa determinación impositiva al estilo de la deducida *a contrario sensu* de la imprevisión del control de constitucionalidad de otras normas con fuerza de ley regionales que no sean las propias leyes parlamentarias regionales en el artículo 127 de la Norma Fundamental

---

<sup>22</sup> Entre otros, R. ENTRENA CUESTA, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en VV.AA., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. 1, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág. 679, o S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1981, págs. 70-71.



italiana, decaen desde un punto de vista técnico-jurídico, en el caso español, las objeciones principales deducidas por la doctrina y la jurisprudencia italianas al reconocimiento estatutario de las potestades gubernamentales de emanación de normas delegadas o de urgencia con fuerza de ley.

De hecho, al argumento italiano del carácter cerrado del catálogo constitucional de fuentes primarias, cabe oponer en España, no sólo el abierto carácter de la remisión a los Estatutos en el artículo 147 de la Constitución (que, por otra parte, se enmarca en el precepto dentro de las propias exigencias constitucionales). También es posible aducir que lo que es posible para el Estado en el ámbito de sus competencias, a saber, la compatibilidad entre la titularidad parlamentaria de la función legislativa prevista en el artículo 66.2 con el reconocimiento de la delegación legislativa de las Cortes en el Gobierno (artículos 82 a 85) y la potestad gubernamental de emanación de Decretos-leyes (artículo 86), habría de serlo igualmente en el tramo de competencias públicas descentralizadas mediante la creación de las Comunidades Autónomas, a condición de que tales potestades normativas gubernamentales se hallen expresamente previstas en la normativa institucional básica de cada una de ellas.

De hecho, el respeto a los principios democráticos que se invoca como argumento, no principal, pero sí *a fortiori*, por la jurisprudencia constitucional italiana, es, al menos en España, escasamente sostenible desde un punto de estricta hermenéutica constitucional (y estatutaria). Del mismo modo que tales principios no se ven menoscabados por la previsión constitucional de Decretos legislativos y Decretos-leyes gubernamentales, toda vez que los respectivos preceptos reguladores prevén en todo caso una vinculante intervención parlamentaria que garantiza el control de las Cortes sobre todo el campo legislativo que les es propio, igual puede suceder con una adecuada regulación estatutaria que obedezca a parámetros no necesariamente uniformes o idénticos a los constitucionales para estas figuras normativas estatales, pero sí igualmente garante de que la titularidad, el ejercicio (y por tanto, el correspondiente poder legiferante) y la plena disponibilidad sobre la materia legislativa quede en manos de la Asamblea legislativa territorial, y que ésta disponga de efectivos poderes de control y modificación normativa de los productos reguladores emanados del Eje-

cutivo con un rango y fuerza asimilados a los de la propia ley parlamentaria autonómica.

Precisamente al análisis de estas cuestiones se dedican buena parte de los dos capítulos subsiguientes de este trabajo, respectivamente dedicados al Decreto legislativo y al Decreto-ley autonómicos. Pero, continuando ahora con los genéricos aspectos comunes de constitucionalidad de una y otra fuente territorial, tampoco el dato de la menor carga de trabajo parlamentario de las Asambleas autonómicas, empleado como adicional argumento de inviabilidad constitucional de la «decretación» regional delegada y de urgencia, es obstáculo de constitucionalidad para la existencia de una y otra en España (aunque sí sea importante consideración de oportunidad en el momento de decidir la incorporación de ambas potestades normativas al conjunto de las conferidas a las instituciones autonómicas correspondientes, y a la hora de evaluar la conveniente de su continuidad, modificación o eliminación).

De un lado, se trata de un parámetro fáctico, más que normativo, que como acaba de señalarse, es importante consideración a ponderar *lege ferenda*, a la hora de introducir (o eliminar) estas potestades en los sistemas autonómicos de fuentes. En este sentido, algunas de las relevantes competencias propias del Estado social atribuidas por las Comunidades Autónomas, como la sanidad, puede incluso hacer pensar *a priori* en el acaecimiento de circunstancias extraordinarias que justifiquen y hasta aconsejen la previsión, al menos, de la provisional potestad legislativa gubernamental de urgencia.

O bien, por citar otro de los campos en que más se ha desenvuelto efectivamente ésta, como podrá comprobarse en el tercer capítulo de este trabajo, en el ámbito de las competencias económicas que, sin perjuicio del marco competencial y de la existencia de importantes atribuciones de tal orden en manos del Estado, pueden igualmente aconsejar, bien la pronta intervención normativa de urgencia en un plazo incluso menor al necesario para la tramitación urgente de una ley en una Asamblea parlamentaria unicameral, bien de la delegación legislativa en el correspondiente Consejo de Gobierno, por tratarse de cuestiones de complejidad técnica para cuya adecuada consideración sólo éste disponga de los medios de análisis y elaboración de

la pertinente normativa detallada, bajo las directrices genéricas legislativamente determinadas por el Parlamento unicameral autonómico con carácter previo.

Esto es, los parámetros italianos de constitucionalidad (o más bien, de inconstitucionalidad) de la previsión misma de la «decretación» legislativa o de urgencia en las regiones, serían en nuestro caso, tanto parámetros de oportunidad para el legislador estatuyente (o, alternativamente, como se analizará más adelante, para el legislador autonómico) en un plano *lege ferenda* a la hora de decidir la incorporación de ambas potestades normativas a los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas. Y, una vez efectivamente incorporadas, como también se verá más adelante, operarían como parámetros de validez del ejercicio concreto de la potestad gubernamental legiferante de urgencia, a fin de ponderar si en efecto concurría la situación de urgencia habilitante de su ejercicio, por no poder subvenir a dicha situación el ejercicio de la potestad legislativa por la vía de urgencia en Asambleas parlamentarias que, en el caso de las Comunidades Autónomas, son unicamerales y, en la práctica, con un menor volumen cuantitativo de trabajo parlamentario.

Las reflexiones antecedentes permiten, pues, concluir que, con independencia de las consideraciones fácticas y de oportunidad, no es inconstitucional en España la previsión (al menos, la previsión estatutaria) de las categorías normativas de los Decretos legislativos y los Decretos-leyes de las Comunidades Autónomas. Pero, una vez razonado en negativo (la no inconstitucionalidad), es preciso hacerlo también en términos positivos. Esto es, ubicar el marco constitucional que delimita la previsión general y el ejercicio de las potestades normativas gubernamentales autonómicas de carácter primario que conducen al dictado de tales tipos de normas.

Y de nuevo la constatación de partida es que poco dice, también en positivo, el texto constitucional a este respecto. Por ello, el marco y condiciones constitucionales que rodean a la previsión de ambas clases de fuentes del Derecho ha de buscarse en reglas y disposiciones de carácter genérico de la Norma Fundamental relacionadas con el modelo territorial, y con las posibilidades constitucionalmente abiertas a los Estatutos de Autonomía, y en su caso, y a su amparo, a la legislación autonómica de desarrollo institucional básico. Como a continuación se comprobará, dicho marco viene determinado por las disposiciones constitucionales que remiten al amplio, aun-

que no ilimitado, margen de configuración de los Estatutos de Autonomía, margen al que doctrinalmente se ha dado en denominar como el principio dispositivo.

### **1.3.- La incidencia de la genérica remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía y la virtualidad del principio dispositivo**

Desde luego, la noción dogmática subyacente a esta posible existencia de tales especies de «decretación» autonómica delegada o de urgencia es el principio dispositivo, como categoría elaborada a partir de las diversas disposiciones constitucionales que se refieren, no sólo al acceso de nacionalidades y regiones (artículo 2) al autogobierno, sino también a la concreta configuración de éste, dada la amplia remisión constitucional, en esta relevante cuestión, a los Estatutos de Autonomía, como en los últimos años han puesto de relieve las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre los Estatutos de Valencia y Cataluña (247/2007 y 31/2010).

Esa amplia remisión se construye, como es bien sabido, por los dos primeros apartados del artículo 147 de la Constitución. Esto es, a partir de la conceptualización constitucional de los Estatutos como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas. Y, junto a esta general caracterización funcional y teleológica, determinan también esa amplitud los contenidos atribuidos a los Estatutos en el segundo apartado del mismo artículo (más aquellos otros preceptos constitucionales alusivos a concretos contenidos estatutarios, a los que aquí no se hará ulterior alusión por no resultar relevantes para el objeto de este trabajo).

A lo que se debe sumar la opción abierta al legislador estatuyente, como ha precisado la STC 31/2010, de elegir entre una mayor o menor amplitud en la configuración de esos contenidos estatutarios. En concreto, dentro de los contenidos expresamente remitidos por la Constitución a los Estatutos de Autonomía con relevancia a los efectos de determinar las posibilidades abiertas a éstos en cuanto a la configuración de fuentes primarias autonómicas distintas de la ley parlamentaria, y de origen gubernamental, debe mencionarse la determinación de la organización, denominación y sede de las instituciones de las instituciones de autogobierno, en el marco de la propia Constitución, de conformidad con el artículo 149.1.d) de ésta.

Y más en concreto, la configuración estatutaria de la organización de las instituciones. Una noción que no debe quedar ceñida a una lectura que, por demasiado estricta, torne en inoperativo, no sólo al propio precepto (y con él, a los propios Estatutos), sino, con ellos, también al genérico principio de autonomía que deriva de los artículos 2 y 137 del propio texto constitucional. En consecuencia, debe entenderse que la organización de las instituciones no se limita a la regulación de la composición, modo de provisión de sus integrantes y determinación de la estructura orgánica propia, sino que se extiende también al importante dato de las funciones y potestades, incluyendo, cuando sea el caso por el concreto perfil institucional, las de carácter normativo.

A su vez, es lógico considerar incluida en la capacidad de configuración de las potestades normativas de las instituciones de autogobierno la regulación de los aspectos ligados a la producción, caracteres formales y materiales, régimen de control jurisdiccional y régimen jurídico de las correspondientes fuentes del Derecho. Dicho de otro modo, la regulación de las funciones incluye, por lo que respecta a las potestades normativas de las instituciones autónomas, la creación de las pertinentes fuentes del Derecho. Cierto es que esa labor participa del genérico enmarcamiento en la Constitución a que en el artículo 147.1.d) *in fine* de la propia Norma Fundamental se somete la determinación estatutaria de la organización, composición y sede de las instituciones de autogobierno.

Pero, en todo caso, Decretos-leyes y Decretos legislativos, como término de referencia para el legislador estatuyente en la configuración del sistema autonómico de fuentes, no son tipos normativos extraños a la regulación constitucional, como tampoco lo es la propia ley autonómica creada en todos los Estatutos, por comparación con la ley estatal. Sin que este valor inspirador de los tipos normativos constitucionalmente regulados impida a los Estatutos de Autonomía adaptar las genéricas características de leyes y normas con fuerza de ley como genéricas categorías normativas o fuentes del Derecho a las coordinadas orgánicas y competenciales de la respectiva Comunidad Autónoma. Adaptación estatutaria y peculiaridades autonómicas que, sin alterar los rasgos básicos de ambos tipos generales de fuente del Derecho, se enmarca con naturalidad dentro del principio dispositivo, y del margen de aprecia-

ción que la jurisprudencia constitucional ha reconocido al legislador estatuyente a la hora de configurar los contenidos que le encomienda (o le permite hacer) el texto constitucional.

Además de vincularse al contenido institucional u orgánico constitucionalmente cuya determinación requiere a los Estatutos de Autonomía el artículo 147.2.c) de la Constitución, la configuración de las fuentes del respectivo Derecho autonómico, incluida la disponibilidad para introducir Decretos legislativos en el correspondiente elenco de categorías normativas, se conecta con otro de los contenidos estatutarios obligatoriamente establecidos en la Norma Fundamental: las competencias autonómicas, a tenor del artículo 149.1.d) de ésta.

Como es bien sabido, dos son los elementos estructurales básicos que se combinan para definir el contenido concreto de una competencia. De una parte, las materias a las que ésta abarca o sobre las cuales se proyecta<sup>23</sup>. Y de otra, las potestades que con respecto al ámbito material así definido otorga el correspondiente título competencial a la Comunidad Autónoma el correspondiente título competencial. Y entre esas potestades o funciones, se halla o puede hallarse precisamente la potestad legislativa.

De hecho, no es a las normas competenciales de los Estatutos a las que corresponde definir el contenido de la función que declaran aplicable sobre un determinado ámbito material (o jurídico, si viene referido a institutos dogmáticos o sectores ordinamentales). En realidad, en lo que se refiere al aspecto de las funciones conferidas sobre la materia en cuestión, todo título competencial estatutario es una norma relacional.

En efecto, mediante la simple denominación del tipo funcional que se proyecta sobre una determinada materia, la norma estatutaria configuradora de una competencia autonómica remite o determina la aplicación de los preceptos estatutarios (y

---

<sup>23</sup> Sobre el elemento material integrante de los títulos competenciales, véanse, entre otros, los trabajos de M. CARRILLO LÓPEZ, «La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, págs. 101-116, o C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1986.

correspondientes infraestatutarios) que definen el régimen de ejercicio, modos de plasmación y efectos de la correspondiente función. La interacción es en realidad biunívoca, pues en virtud de la remisión del precepto competencial, el institucional regulador de la función se convierte también en precepto competencial, conformando así ambos un bloque coherente de regulación, sin perjuicio de su heterogénea composición.

En otras palabras, cuando un precepto estatutario reconoce una competencia legislativa sobre una materia, o de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, lo hace en estrecha conexión con disposiciones institucionales del Estatuto que definen, genéricamente, el modo de ejercicio y de expresión normativa de la función legislativa autonómica. Y esto incluye a las disposiciones estatutarias reguladoras del sistema autonómico de fuentes, y más en concreto, las fuentes en las que puede formalmente expresarse el ejercicio de dicha función legislativa. Necesariamente, la ley parlamentaria. Pero también, si bien no de modo necesario sino simplemente opcional o discrecional, otras fuentes normativas con fuerza de ley que no rebasen el marco constitucional.

Y precisamente el fenómeno general recién descrito concurre específicamente en el caso de los Decretos legislativos y Decretos-leyes. Pues, de un lado, ambos tipos normativos existen en el ámbito del Estado. Y de otro, no sólo no hay una explícita interdicción constitucional a la incorporación de similares fuentes de Derecho a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, sino que hay una expresa asunción constitucional de su posible existencia, dados los términos del artículo 153.b) de la Constitución.

Un precepto este último que, a diferencia del artículo 134 de la Constitución italiana, no es tan sólo una norma de carácter procesal, sino una norma relativa al régimen de las Comunidades Autónomas (al régimen de control de sus actuaciones, en concreto), que se halla enclavada, no en la regulación del Tribunal Constitucional (como en el caso italiano), sino en el propio Título VIII, sobre organización territorial del Estado, y más específicamente, en su Capítulo III, dedicado, justamente, a las Comunidades Autónomas.

Para las Comunidades Autónomas creadas con arreglo al artículo 151 de la Constitución, la estructura institucional impuesta por el artículo 152 (una Asamblea legislativa, un Presidente elegido por ella de entre sus miembros, y un Consejo de Gobierno) sentaba *ab initio* las bases propicias para la recepción de las figuras de los Decretos legislativos y los Decretos-leyes. Pero, desde el punto en que se acordó extender ese mismo patrón institucional también a las restantes a través de sus respectivos Estatutos, como es bien sabido, tales bases institucionales propiciatorias se extendieron a las restantes Comunidades.

Otra cosa es que la decisión de incorporar ambas fuentes, perfectamente discrecional, fuera efectivamente tomada o no desde la redacción originaria de los Estatutos de Autonomía. Eventualidad ésta que, como se comprobará más detalladamente en los próximos capítulos de este trabajo, sucedió sólo en algunas Comunidades y sólo con los Decretos legislativos, mientras que la recepción del Decreto-ley sólo se ha producido con las reformas estatutarias integrales acaecidas entre 2006 y 2011, y con la parcial de la LORAFNA acontecida en 2010.

En aquellas Comunidades para las que el artículo 152 de la Constitución establece un diseño orgánico-institucional vinculante (de nuevo, las creadas con arreglo al artículo 151), la expresa mención a la Asamblea legislativa no agota las posibilidades de incorporación, a sus sistemas propios de fuentes, de categorías normativas con fuerza de ley distintas de la propia ley. En este caso, y respecto a ellas, juega la apertura constitucional a esas otras fuentes primarias que presupone el artículo 153.a), precepto aplicable a todas las Comunidades Autónomas sin distinción, como ya se ha referido, y que no se ve desplazado en este aspecto por el artículo 152 para las creadas conforme al artículo 151.

No es óbice a tal conclusión el viejo argumento, hoy superado por la práctica del Estado autonómico y la generalizada asunción estatutaria de potestades y competencias legislativas, de que esa expresión en el artículo 153.a), similar a la contenida en el artículo 150.1, limitaba la aplicación del primero de estos preceptos sólo a las disposiciones de las Comunidades Autónomas dictadas en virtud de leyes marco. En este punto, y teniendo en cuenta el carácter marcadamente hipotético de muchas de las previsiones constitucionales en materia autonómica (y múltiplemente hipotéticas,



además, dadas las diversas alternativas teóricas de final concreción posible del modelo territorial constitucionalmente establecido), dependientes de su efectiva verificación estatutaria, el artículo 153.a) de la Constitución no limita sólo su aplicación a un escenario consistente en que la única vía de atribución de facultades legislativas a todas o alguna de las Comunidades Autónomas hubiese sido la técnica descentralizadora extraestatutaria de las leyes marco.

El precepto constitucional es de efectiva observancia en los escenarios finalmente concretados del Estado autonómico, en los que se ha producido una general asunción estatutaria de competencias y potestades legislativas. Esto es, no se limita la eficacia del precepto tan sólo a coyunturas, hoy ya teóricas (o en algunos casos históricas) de exclusiva previsión estatutaria de la ley parlamentaria como único tipo normativo autonómico dotado de la nota de primariedad del ordenamiento. También es aplicable el artículo 153.a) de la Constitución en la vigente situación, actualmente vigente, de efectiva incorporación de Decretos legislativos y, en un número menor de Comunidades Autónomas, también de Decretos-leyes a los sistemas autonómicos de fuentes.

Para las Comunidades Autónomas creadas al amparo del artículo 143 de la Constitución, a buen seguro en contrapartida a los menores techos competenciales inicialmente asumibles para ellas, no había constricción constitucional de partida en las cuestiones institucionales. Pero, en todo caso, el patrón conceptual mismo de las normas gubernamentales con fuerza de ley requería los mismos presupuestos de operatividad que en las Comunidades del artículo 151: esto es, la existencia de competencias legislativas propias, de un Parlamento autonómico con capacidad de producir leyes, y de un órgano gubernamental también dotado de potestad normativa (pero, ordinariamente, de rango reglamentario), para que dicho órgano gubernamental pudiera recibir la atribución de funciones de producción de normas con fuerza de ley capaces de intercambiarse por las leyes parlamentarias autonómicas.

Todos estos aspectos, meramente hipotéticos con la sola aprobación y vigencia del texto constitucional, quedaban remitidos a su concreción e incorporación por los Estatutos de Autonomía, dada, una vez más, la doble remisión constitucional a éstos, resultante del artículo 147, en sus apartados 1 y 2.d) y e): por un lado, y gené-

ricamente, a resultas de la conceptualización de aquellos como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas; por otro lado, y de modo más concreto, como consecuencia de los contenidos estatutarios constitucionalmente exigidos de la organización institucional y las competencias asumidas por la respectiva Comunidad, dentro, en ambos casos, del marco establecido en la propia Constitución

Por tanto, el Estatuto de Autonomía viene necesariamente llamado a concretar la pluralidad constitucional de concreciones posibles, entre otros aspectos, en materia institucional y competencial. Y particularmente, a especificar la existencia o no de potestad legislativa, y en caso afirmativo, el catálogo (único o múltiple) en que el ejercicio de esta última puede traducirse. Esa concreción es, a su vez, la que dota al artículo 153.a) de la Constitución de un sentido ceñido a la ley parlamentaria autonómica como objeto del control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, si sólo esta fuente alcanza efectiva vigencia en el ordenamiento de cada Comunidad Autónoma, o lo extiende también a los Decretos legislativos y a los Decretos-leyes territoriales si una u otra clase de fuente, o las dos, se incorporan a los respectivos sistemas autonómicos de fuentes.

Añádase al factor institucional la generalizada asunción estatutaria de competencias y potestad legislativa por todas las Comunidades Autónomas, factor funcional imprescindible, y junto a la ausencia de una expresa interdicción constitucional, se dan todas las condiciones constitucionales para que no haya obstáculo normativo de índole constitucional para la generalizada incorporación de Decretos legislativos y Decretos-leyes a los sistemas de fuentes de las Comunidades Autónomas. La decisión queda, pues, en manos de los propios legisladores estatuyentes, en primer término.

La hipótesis de una exclusiva creación infraestatutaria de Decretos legislativos y Decretos-leyes autonómicos se analizan separada y específicamente para unos y otros en los dos próximos capítulos, dadas las diferencias estructurales que median entre ambas especies normativas.

## **2.- DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DECRETOS LEGISLATIVOS EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

### **2.1.- Sentido y función de los mecanismos autonómicos de delegación legislativa**

Tras haber examinado el genérico marco constitucional común de las normas gubernamentales autonómicas con marco de ley, incluida la ausencia de genérico obstáculo a su incorporación a los sistemas autonómicos de fuentes, y antes de entrar a examinar las específicas condiciones de constitucionalidad para los Decretos legislativos en particular, conviene dedicar algún espacio al análisis del posible sentido y función de los mecanismos de delegación legislativa, a la vista de las diferentes condiciones institucionales y jurídicas de las Comunidades Autónomas por contraste con las que, en el Estado, rodean a la expresa regulación (y autorización de la existencia) de esos mismos mecanismos en la relación entre las Cortes Generales y el Gobierno central.

Esencialmente con motivo del análisis de esta última modalidad de delegación, la regulada para el Estado en los artículos 82 a 85 de la Constitución, se ha dicho que la misma es un mecanismo acogido en nuestro ordenamiento jurídico para dar solución, mediante la emanación de normas con fuerza legislativa, a situaciones caracterizadas por una triple serie de condicionamientos<sup>24</sup>. Bien por la previa existencia de una pluralidad de dispersas disposiciones legislativas. O por la dificultad que ofrece la regulación de un ámbito material marcadamente técnico. O, inversamente y por último, para que la simplicidad de la cuestión a regular permita una más ágil administración de las tareas parlamentarias.

Aparte de la quizás acrítica recepción mimética de esta misma técnica por los legisladores estatuyentes, y en algunos casos, ya en un plano infraestatutario, por algunos legisladores autonómicos, cabría pensar *a priori* que las razones a las que

---

<sup>24</sup> En este sentido, véase, por ejemplo, J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 108 y 109.

obedece la consagración de la delegación legislativa en las Comunidades Autónomas son similares a las que subyacen a la previsión constitucional de la que pueden conferir las Cortes Generales al Gobierno central. No obstante, como acaba de adelantarse, concurren algunos factores diferenciales de índole institucional, básicamente, si se quiere, de escala, y también competencial en las Comunidades Autónomas con respecto al Estado, que presta o puede plantear dudas en cuanto a la real conveniencia fáctica de la existencia de esta figura en las primeras quizás en mayor medida que en el caso del poder central.

Ciertamente, estas consideraciones pertenecen al plano de la oportunidad más que al de la normatividad. Desde esta perspectiva, pues, podría presumirse que la delegación legislativa tendría más sentido como técnica de descarga de trabajo en un Parlamento bicameral. Y en un Parlamento bicameral que, además de sumar las tareas legislativas vinculadas al ejercicio de las competencias del Estado, acumula otras que en principio le son exclusivamente propias, como la tramitación, en el plano de la actividad de relación exterior, de los Tratados internacionales, que suponen la acumulación anual de un volumen cuantitativo de procedimientos de autorización previa o de conocimiento posterior, superior al número de leyes efectivamente aprobadas cada año.

No obstante, cabe relativizar en buena medida este argumento de estructura orgánica y carga de trabajo, con dos datos, también objetivos, presentes en las Asambleas legislativas autonómicas. En cuando a la agilización de las tareas parlamentarias que supone la estructura cameral cabe oponer la composición más reducida de los Parlamentos unicamerales autonómicos, hasta los integrados por un mayor número de Diputados, que incluso cualquiera de las dos Cámaras estatales singularmente consideradas.

De otra parte, por lo que se refiere a la actividad de proyección internacional, cabe recordar la asociación de los Parlamentos autonómicos al «sistema de alerta temprana» de control del principio de subsidiariedad por los proyectos legislativos de la Unión Europea, y en general, de control de los asuntos comunitarios de competencia autonómica según el bloque interno de la constitucionalidad.

Y si bien al argumento de la carga de trabajo cabe oponer la composición unicameral, aun con los contraargumentos recién expuestos (composición más reducida, incremento de la actividad de proyección exterior, al menos comunitaria), subsisten en toda su integridad otros planteamientos causales, antes mencionados, de la existencia de los mecanismos de delegación legislativa. Bien la dispersión legal previa, bien la complejidad técnica de la materia sometida a regulación.

Lo primero, la previa dispersión, puede hacer aconsejable encomendar la tarea de mera refundición al Ejecutivo por su disponibilidad mayor de servicios especializados en la labor de recopilación y mera yuxtaposición, o incluso de aclaración, regularización y armonización, de textos legales precedentes, sin elementos de real innovación legislativa. Lo segundo, el recurso a los mayores medios técnicos especializados al servicio de la Administración autonómica bajo la dirección del respectivo Consejo de Gobierno que los componentes de la denominada «Administración parlamentaria», instrumental y principalmente encaminados, esencialmente, a permitir el adecuado funcionamiento autónomo de la correspondiente Asamblea parlamentaria.

En todo caso, y retornando a los parámetros normativos y de efectiva validez jurídica de la regulación estatutaria (o, en su caso, como más adelante se analizará, infraestatutaria), y a diferencia de lo que sucede con la emanación gubernamental de Decretos-leyes, conviene parar mientes en el hecho de que la delegación legislativa no es una potestad casualizada. Por ello, no existen en realidad hechos habilitantes que se erijan en condición de validez, sobre las Asambleas parlamentarias, para la concesión de una delegación legislativa al respectivo órgano ejecutivo.

Esto no significa que los parámetros constitucionales a la existencia misma de esta forma de indirecto ejercicio de la función legislativa mediante la apelación a la intervención gubernamental no existan. A analizarlos se dedica, precisamente, el siguiente epígrafe del presente trabajo.

### ***2.1.1.- Condicionantes constitucionales a la previsión estatutaria de mecanismos de delegación legislativa***

En el capítulo antecedente se señaló que el marco constitucional y el juego del principio dispositivo, característico de nuestro modelo territorial y consiguiente factor diferencial respecto a experiencias comparadas hasta cierto punto parangonables como la italiana, permiten la creación estatutaria de fórmulas de delegación legislativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Como ya se ha adelantado y se comprobará con más detalle próximamente, esa creación es un fenómeno que progresivamente se ha extendido a todas ellas.

De nuevo, el principio dispositivo plantea como ineludible término de partida las regulaciones estatutarias, no sólo de la propia delegación en las Comunidades donde tal normación existe (sólo los Estatutos canario, murciano y vasco carecen en la actualidad de disposiciones en materia de delegación). También debe ponerse esta regulación en relación con otros aspectos institucionales estatutariamente regulados.

De un lado, como condiciones existenciales previas de las fórmulas de delegación, la efectiva previsión de una Asamblea legislativa y un Consejo de Gobierno (obligada en las Comunidades creadas por la vía del artículo 151 de la Constitución, posible y plenamente asumida por las restantes), y la atribución estatutaria general de la función legislativa a la primera. Elementos ambos que, como es bien sabido, se hallan presentes en todas las Comunidades Autónomas.

De hecho, la atribución de la función legislativa a la Asamblea parlamentaria, y aún su ejercicio de modo ordinario, no resulta incompatible con la posibilidad de delegación en el Ejecutivo. Antes al contrario, tanto una como otra son presupuestos de la propia delegación. La atribución, y consiguiente titularidad parlamentaria de la función legislativa, porque constituyen la razón de ser de la delegación. Ésta no sería posible si existiera una suerte de reserva de normativa gubernamental, como por ejemplo la reserva reglamentaria existente en otros sistemas constitucionales. Dado que esta hipótesis se halla muy lejos de la normativa y la praxis española, no requerirá aquí ulterior comentario.

Por lo que respecta al ejercicio parlamentario de la función legislativa de que es titular la correspondiente Asamblea, conviene retener que la delegación legislativa en el respectivo Consejo de Gobierno no es sino un modo indirecto de ejercer la potestad legislativa, consistente en la habilitación al órgano Ejecutivo para, de un modo

u otro, emanar una legislación cuyo contenido, total (textos refundidos) o parcialmente (textos articulados, a través de las bases) se halla predeterminado por el propio órgano parlamentario.

En realidad, en la delegación no sólo hay un ejercicio parlamentario indirecto de la potestad legislativa, consistente en el resultado final, la formación del correspondiente texto con fuerza legal con un contenido determinado parlamentariamente en mayor o menor medida. Simultáneamente se produce también ejercicio parlamentario directo de la función legislativa, pues una de las condiciones de validez de los mecanismos estatutarios (o, en su caso, infraestatutarios, como se comprobará más adelante) es precisamente que la delegación revista forma legislativa, por albergarse en una ley parlamentaria propiamente tal.

Sin embargo, un interrogante surge necesariamente a la hora de analizar los parámetros de validez de la previsión general de mecanismos de delegación legislativa en las Comunidades Autónomas. Y es si deben éstos tener necesariamente la misma configuración que su homónimo y homólogo estatal regulado en los artículos 82 a 85 de la Constitución, o bien caben distintas alternativas de diferencial plasmación, dentro de unas coordenadas básicas de validez común a todos los sistemas jurídicos autonómicos.

Una vez más hay que evocar aquí el legítimo juego del principio dispositivo (y, en su caso, tratándose de regulaciones exclusivamente infraestatutarias, la competencia autonómica de organización de las instituciones de autogobierno estatutariamente asumida de conformidad con la primera regla del artículo 148.1 de la Constitución). Ese juego no es, obviamente, ilimitado, sino que tiene necesariamente que enmarcarse en los parámetros generales de constitucionalidad.

Pero ya se ha ido esbozando una idea que conviene explicitar ahora, y es que no existe un imperativo constitucional de mimetismo autonómico en materia institucional (y, consecuentemente, de fuentes del Derecho) con respecto al sistema organizativo estatal (entendido en su condición de poder central o Estado-aparato) delineado en la propia Constitución. Así sucede con la ley autonómica en general, respecto a su homóloga estatal. Y sucede también, en concreto, en el caso de la delegación le-

gislativa y los términos y condiciones de emanación gubernamental de la consiguiente legislación delegada.

Sí es lógica condición jurídica existencial de los Decretos legislativos autonómicos el hecho de que sean normas con fuerza de ley dictadas por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, que ese dictado proceda de la previa habilitación parlamentaria expresa y bajo ciertas limitaciones que no subviertan la inicial y general atribución de la función legislativa a las Asambleas parlamentarias regionales, y que existan medios de asegurar el ajuste de tales normas gubernamentales a la previa habilitación parlamentaria concedida en forma de ley.

Y además, con una condición adicional (que por cierto, no es exclusiva de las Comunidades Autónomas, sino también general presupuesto de validez de la delegación legislativa y la legislación delegada estatales): el respeto al principio de competencia, y por tanto, su aprobación sobre materias de competencia legislativa autonómica (exclusiva o compartida) dentro de la extensión reguladora que confiera el correspondiente título competencial a tenor del bloque de la constitucionalidad.

Junto a estos genéricos trazos conceptuales, esencialmente coincidentes con los que inspiran la regulación estatal para la delegación de las Cortes Generales en el Gobierno central, otro requisito ineludible de validez constitucional (y en su caso, estatutaria) es que el modo en que los mecanismos de delegación se configuren en el Estatuto de Autonomía o, a falta de previsión en él, en la pertinente normativa autonómica de desarrollo institucional básico no contradiga a la titularidad parlamentaria de la función legislativa, o concedan tan amplio margen concreto de maniobra al Consejo de Gobierno que hagan de la atribución de titularidad a la Asamblea una mera norma retórica vacía de efectivo contenido.

Tan en apariencia amplia y abstracta condición de validez es susceptible de una mayor concreción, o de varias concreciones en realidad, dando lugar a otras tantas condiciones específicas de validez constitucional. La que quizás sea elemental es que la regulación de la delegación no sea tan genérica que no suponga rodear de cautelas y limitaciones.

Cautelas y limitaciones que pesen sobre el ejercicio gubernamental de las delegaciones parlamentariamente conferidas. Pero también sobre las propias leyes par-



lamentarias de delegación, en una suerte de protección a la Asamblea legislativa respecto de sí misma (o respecto de sus mayorías, usualmente las mismas que invistieron y apoyan al cabeza de Gobierno, y por extensión a éste en su totalidad).

En tal caso, las referidas limitaciones se convierten también, no ya en una salvaguardia del principio de separación de poderes, sino también de las minorías representadas en la composición plural del órgano parlamentario de la Comunidad Autónoma. Y con ello, al tiempo, se erigen también en salvaguardia del valor superior del pluralismo político constitucionalmente consagrado en el artículo 1.1 de la Norma Fundamental española.

La concreta configuración de estas cautelas, si por el juego del principio dispositivo y, en su caso, la competencia autonómica de autoorganización, no son exactamente las mismas que las constitucionalmente establecidas para el Estado, sí al menos deben conjurar dos riesgos básicos, siendo inconstitucionales si no lo hicieran. Uno, la efectiva configuración de una situación real de plenos poderes legislativos gubernamentales, ni aun por espacio temporal limitado, por breve que sea el lapso cronológico. Ni tampoco desde una perspectiva material, de modo que la delegación esconda una redistribución del campo legislativo generando una reserva, más o menos amplia, de legislación delegada gubernamental. Este rasgo, como se verá, conduce a la vez a la especificidad material de la delegación, y al agotamiento de ésta con la aprobación de un único texto normativo gubernamental con fuerza de ley (o de una serie única de normas, si la opción gubernamental es la de fragmentar la materia delegada, y generar otros tantos textos, aprobados todos ellos, eso sí, por una única vez al amparo de la misma delegación).

La generalidad y el carácter temporalmente abierto de la eventual delegación son así rasgos incompatibles con la efectiva titularidad y ejercicio parlamentarios de la función legislativa autonómica. Por ello, se erigen en ineludibles parámetros de validez de toda regulación general, estatutaria o, en su caso, infraestatutaria, de la delegación legislativa y su producto normativo, los Decretos legislativos, en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas.

Estos parámetros, como ya habrá estimado el lector, no son otra cosa que una generalización y extrapolación del artículo 82 de la Constitución, proyectando las

exigencias que en él se establecen dentro del genérico parámetro de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, y de nuevo, el juego del principio dispositivo puede determinar la legítima configuración de rasgos diferenciales y específicos en la regulación estatutaria o, en su caso, exclusivamente infraestatutaria, de los Decretos legislativos autonómicos.

Desde modelos comparables al italiano (con su variada y heterogénea configuración estatutaria) de los *testi unici*, al menos en los casos en que a éstos se otorga valor legal, a incluso fórmulas originales que, como se verá más adelante en este mismo capítulo, han surgido en algunas Comunidades Autónomas. Bien al hilo de la reciente reforma íntegra de su Estatuto (Extremadura). Bien, dentro de los intersticios de la regulación estatutaria, en la reciente normativa reglamentaria del correspondiente Parlamento autonómico (Cataluña), o el peculiar caso de los Decretos forales legislativos de armonización tributaria establecidos en la legislación de Gobierno de la Comunidad Navarra, figuras todas ellas a las que se hará más detallada alusión en este mismo capítulo del presente trabajo.

En todo caso, y partiendo de la generalizada titularidad parlamentaria autonómica de la potestad legislativa de las respectivas Comunidades Autónomas, y para la adecuada preservación de dicha titularidad y su pleno y normal ejercicio, cabe pensar en las siguientes condiciones generales de constitucionalidad: reserva de ley parlamentaria de delegación e intangibilidad gubernamental de ésta, especificidad material y limitación temporal del contenido y alcance de la delegación, formación de textos articulados o refundidos como finalidad de la delegación.

Asimismo, se analizará si la irretroactividad de la legislación delegada de emanación gubernamental ha de ser imperativo ineludible de la delegación legislativa autonómica, y si es posible introducir rasgos específicos de los Decretos legislativos autonómicos en materia de régimen de control jurisdiccional, ampliando y especificando lo recién introducido sobre esta materia. A la consideración específica de estos condicionantes de constitucionalidad se dedican los subepígrafes que siguen.

2.1.1.1.- Reserva de ley parlamentaria autonómica e intangibilidad normativa gubernamental de la delegación

Consustancial a la generalizada opción estatutaria por la forma parlamentaria de gobierno (obligada para las Comunidades creadas por la vía del artículo 151 de la Constitución a tenor del artículo 152 de ésta), y a la consiguiente titularidad de la función legislativa por las respectivas Asambleas, es el hecho de que toda delegación de éstas en los correspondientes Consejos de Gobierno de la potestad de dictar normas con fuerza de ley parta de las primeras, precisamente como imperativo y manifestación de esa titularidad.

Como ya ha quedado señalado, la delegación en el Gobierno no es otra cosa que una modalidad de ejercicio de la potestad legislativa parlamentaria. Por ello, la autorización parlamentaria al Ejecutivo para producir legislación delegada debe tener como preciso vehículo de expresión una ley parlamentaria, por el lógico hecho de que toda forma de ejercicio de la potestad legislativa, directo mediante la inmediata regulación del objeto de formación, o indirecto a través de técnicas de delegación, tiene como única modalidad válida de manifestación, precisamente, la aprobación de la correspondiente ley.

En este caso, además, la reserva de ley parlamentaria de delegación es absoluta, de modo que no cabe intercambiabilidad por normas gubernamentales con fuerza de ley, pues de lo contrario, la disponibilidad sobre la propia potestad legislativa y sobre la decisión acerca de un ejercicio indirecto mediante la habilitación a la actuación del Gobierno mediante esquemas «delegativos» no correspondería al titular de la misma, el Parlamento, sino al Ejecutivo.

Lo que a la postre supondría, no sólo subvertir la titularidad parlamentaria de la potestad legislativa autonómica, sino la real modificación (tácita) de la disposición estatutaria que confiere dicha potestad a la Asamblea legislativa para en la práctica trasladarla a la libre disponibilidad gubernamental, algo que, siendo además incompatible con la esencia de la forma parlamentaria del Gobierno, equivaldría a una modificación estatutaria sin seguir los procedimientos de revisión de los Estatutos establecidos en éstos y en la propia Constitución. En otros términos, un Decreto-ley o un Decreto legislativo previo que pretendiera otorgar una nueva delegación al Gobierno autonómico sería antiestatutario, y por ello, inconstitucional y consiguientemente

inválido. En el caso del Decreto-ley, a esta general y principal razón de antiestatutaria e inconstitucionalidad se añadiría el hecho de que tal habilitación sería incompatible con la urgencia en la intervención normativa.

Y en el caso del Decreto legislativo, se sumarían también otras específicas tachas de invalidez, pues la habilitación para nueva delegación, o bien sería un exceso de delegación. O bien, si no lo fuera, entonces vendría a incidir en antiestatutaria, y derivada inconstitucionalidad, por resultar la propia ley de delegación vulneratoria del Estatuto (con la consiguiente tacha de inconstitucionalidad) que permitiera al Gobierno encadenar una sucesiva o sucesivas delegaciones o habilitaciones en su propio favor. Extremos estos último que genera nuevos imperativos constitucionales de observancia para las leyes autonómicas de delegación, limitando material y temporalmente el alcance de la propia delegación, y determinando el imperativo de su agotamiento por ejercicio gubernamental una única vez, como se examina a continuación con mayor detalle.

2.1.1.2.- Las limitaciones materiales y temporales de la delegación y el imperativo de su agotamiento por ejercicio gubernamental una sola vez

La especificidad y limitación material y temporal del ámbito de la habilitación conferida al Gobierno (y por tanto, de la subsiguiente legislación delegada) es otra genérica condición de validez a la configuración de mecanismos de delegación legislativa autonómica. Si, a tenor de su general configuración estatutaria (o en su caso, infraestatutaria) la delegación pudiera ser conferida de manera materialmente indeterminada y temporalmente indefinida, y consistir en una genérica fórmula de autorización el Ejecutivo para producir normas con fuerza y rango propios de la ley parlamentaria, no se estaría propiamente ante una delegación legislativa, sino ante algo distinto, incompatible, de nuevo con la titularidad de la función legislativa por parte de la Asamblea, aspecto esencial de la actual forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

En efecto, una delegación sin limitaciones materiales y temporales operantes tanto sobre la ley habilitante como sobre la legislación gubernamental delegada es-

condería, en realidad, una reordenación de las reglas estatutarias sobre titularidad y ejercicio parlamentarios de la función legislativa autonómica. Permitiría, sin reforma estatutaria expresa (algo a lo que se oponen los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución) la delimitación, por el propio legislador autonómico a través del dictado de leyes de delegación sin restricciones sustantivas y cronológicas, de una especie de reserva material genérica de Decreto legislativo gubernamental.

Por tanto, la especificidad material de la delegación, la fijación de plazo para su ejercicio gubernamental y el agotamiento que de aquella haga el Ejecutivo por su uso una única vez son exigencias inherentes a toda regulación que se haga de la delegación legislativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Se trata de exigencias derivadas, no de la directa aplicación del artículo 83 de la Constitución, que limita su aplicabilidad, salvo directo reenvío estatutario o infraestatutario autonómico, a las delegaciones de las Cortes Generales al Gobierno.

Pero sí obedecen a exigencias inherentes a la misma forma de gobierno parlamentaria imperante tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas. Y se erigen, por ello, en común condición de constitucionalidad de las delegaciones legislativas, tanto del Estado (por directa previsión de los artículos 82 y siguientes de la Constitución) como de las Comunidades Autónomas. Aunque en el caso de éstas, el fundamento normativo inmediato, salvo expreso reenvío estatutario a dichos preceptos para pautar normativamente la propia delegación legislativa autonómica, sería distinto.

Residiría tal fundamento, entonces, en la combinación de los siguientes elementos: la forma parlamentaria de Gobierno (obligada según el artículo 152 de la Constitución para las Comunidades del artículo 151), unida a la disposición estatutaria que en cada Comunidad atribuye a la Asamblea parlamentaria el ejercicio de la función legislativa. Y ésta, a su vez, ligada a la prohibición constitucional (artículos 147.3 y 153.2) de una reforma estatutaria implícita mediante disposición infraestatutaria: la que tendría lugar mediante una ley autonómica de delegación que no observara las restricciones de especificidad material, limitación temporal de la habilitación mediante el establecimiento de plazo de ejercicio, e interdicción de la indefinida apertura de dicha habilitación a sucesivas normas delegadas gubernamentales.

A esta conclusión no obsta que la delegación no suponga pérdida final de la capacidad de disposición de la Asamblea parlamentaria sobre todo el campo legislativo que le es propio, dentro del marco competencial de la respectiva Comunidad Autónoma resultante del propio Estatuto y del resto del bloque de la constitucionalidad. En cualquier caso, una delegación con tales indeterminaciones sustantivas y temporales supondría una subversión del mecanismo legislativo ordinario.

Y lo sería por la permanente sustracción, o al menos establemente durante todo el tiempo en que la mayoría parlamentaria no revocase total o parcialmente la propia delegación, todo o parte del ámbito de desenvolvimiento de la potestad legislativa parlamentaria de los caracteres de publicidad, carácter deliberante y participación de las minorías parlamentarias que es inherente al procedimiento legislativo. Y con él, dada la directa elección de las Asambleas legislativas autonómicas por sufragio universal, al juego normal del principio democrático en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma.

#### 2.1.1.3.- Finalidades posibles de la delegación: formación textos articulados o refundidos. Condiciones constitucionales

Conceptualmente, dos son las finalidades posibles de la delegación legislativa autonómica: o bien la directa regulación innovadora de un determinado ámbito material, regulado previamente o no, o bien la refundición en un solo texto de regulaciones preexistentes pero dispersas entre previas disposiciones diversas. Esto es, lo que en terminología de los artículos 82 y siguientes de la Constitución se denomina la formación, respectivamente, de textos articulados o textos refundidos.

Sin reproducir aquí el esquema conceptual que diferencia a ambas posibilidades en el caso del Estado, sí es preciso resaltar aquí las condiciones de genérica constitucionalidad de toda regulación estatutaria o infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica que no consista en un expreso reenvío a los artículos 82 y siguientes de la Constitución para extender su aplicabilidad fuera del ámbito de tales preceptos (el de la delegación en el marco del Estado) también a su homóloga técnica en la correspondiente Comunidad Autónoma.

En este sentido, una regulación autonómica propia de la delegación requiere, cuando ésta tenga por objeto la formación de textos articulados, la exigencia de las bases como contenido ineludible de la ley de delegación. De no concurrir éstas, no se estaría propiamente ante una delegación, sino ante algo de más profunda intensidad que una mera deslegalización: la total desparlamentarización de la ley en el ámbito material en que se produjera una tal delegación en blanco, otorgando una completa capacidad de disposición del Gobierno sobre la materia mediante normas asimiladas a la ley parlamentaria en rango y fuerza. Por otro lado, tampoco sería posible la garantía de la preeminencia de la voluntad parlamentaria que supone el control jurisdiccional de los excesos de delegación, al no haber directrices parlamentarias legislativamente establecidas que operasen como parámetros de control.

Los únicos (y por ello insuficientes) parámetros serían, por así decir, externos: vendrían dados por la materia delimitada en la ley de delegación, único extremo al que *a priori* quedaría sujeta la norma gubernamental delegada. Pero, presupuesto el ajuste al ámbito material delimitado en la ley de delegación, el entero contenido material de la regulación, a consecuencia de la indebida falta de bases (esto es, de criterios y directrices de la ordenación final a adoptar por el Gobierno) quedaría a la sola voluntad del Ejecutivo.

Y esto, también, supondría una ilegítima transferencia de la potestad legislativa parlamentaria al Consejo de Gobierno. Ilegitimidad que vendría motivada, de nuevo, porque tal cosa supondría en realidad una reforma implícita del Estatuto de Autonomía, en contradicción, una vez más, con el imperativo de expresa reforma de las normas institucionales básicas que deriva los artículos 147.3 y, en su caso (Comunidades del artículo 151), 152.2 de la Constitución.

#### 2.1.1.4.- La indisponibilidad gubernamental sobre la ley de delegación

Continuando con el círculo de restricciones a la delegación legislativa autonómica (y consecuentemente, a la subsiguiente legislación delegada territorial), tampoco puede permitir una regulación propia de la misma, estatutaria o infraestatutaria, que el Consejo de gobierno pueda disponer del contenido y alcance de la delegación

misma. Esto es, debe existir una prohibición a la Asamblea legislativa de autorizar al Ejecutivo respectivo la modificación de la propia ley territorial de delegación, similar a la interdicción que para el Estado establece, con respecto a las leyes de bases, el artículo 83 del texto constitucional.

Nuevamente, la razón reside en preservar la titularidad estatutariamente conferida a la Asamblea legislativa de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma. Lo que determina la imposibilidad de que esa regla, aun a través de especiales disposiciones del propio Estatuto, pueda verse subvertida mediante delegaciones no sometidas al suficiente conjunto de restricciones cuyo efecto sea una tácita alteración, vía ley de delegación, de la mencionada regla estatutaria sobre la titularidad parlamentaria de la función legislativa de la Comunidad Autónoma.

A esta general consideración, cabe unir otras más específicas. Y es que la propia ley de delegación no formará parte usualmente del contenido de la propia delegación (esto es, la habilitación al Gobierno para que norme con fuerza equivalente a la de la ley una determinada materia), sino que únicamente es la medida que la desencadena o autoriza. La única excepción posible en que la regulación general de la delegación legislativa pueda formar parte del contenido de una específica delegación concretamente conferida al Gobierno podría darse cuando ésta tenga por objeto, precisamente, refundir o renovar el régimen legal del propio Gobierno.

Como más adelante se comprobará en detalle, varias Comunidades Autónomas, directamente, prohíben en su regulación estatutaria propia de la delegación legislativa que esta última pueda otorgarse en relación, precisamente, con la regulación legal del respectivo Ejecutivo autonómico. Esta regla explícita se une a la general exclusión de la intangibilidad de la ley delegación en los demás casos, por ser esa ley mera autorización de la delegación, pero no parte del contenido y posible objeto de dicha delegación.

Otras Comunidades con regulación propia de la delegación legislativa, como también cabrá apreciar en próximos apartados de este capítulo, llegan más fácilmente al mismo resultado estableciendo de manera explícita la general intangibilidad gubernamental de la propia ley territorial de delegación. Y las restantes Comunidades,



como igualmente se detallará más adelante, llegan al mismo resultado mediante el simple reenvío general a los artículos 82 y siguientes de la Constitución.

#### 2.1.1.5.- La eficacia temporal de la norma gubernamental delegada: el tema de la retroactividad

A diferencia de las condiciones anteriores, la cuestión de la irretroactividad de la norma gubernamental delegada, que para la delegación legislativa en el ámbito del Estado establece el artículo 83 de la Constitución es materia disponible para el legislador estatuyente en relación con la delegación legislativa autonómica. Como es bien sabido, el referido precepto constitucional refiere esa específica interdicción de retroactividad sólo a las leyes de bases para la formación de textos articulados (y consiguiente, aunque indirectamente, también para éstos).

La eficacia retroactiva es, o puede ser, consustancial a la delegación destinada a la formación de textos refundidos, que se basan en la preexistencia de las disposiciones sometidas a refundición y la general continuidad de los pasados efectos de tales disposiciones<sup>25</sup>. Siendo, pues, tal la probable razón subyacente al silencio constitucional sobre la misma cuestión en relación con las leyes ordinarias de delegación con fines de refundición normativa.

Respecto a las leyes de bases, el artículo 83 probablemente sea fruto de la influencia o reminiscencia de la clásica doctrina de la irretroactividad de las disposiciones reglamentarias. Sin entrar en esta última cuestión, ajena al objeto del presente trabajo, sí hay que recordar que esa interdicción, en el caso de la delegación legislativa, no es un elemento necesario para preservar la titularidad parlamentaria de la función legislativa.

Por tanto, la falta de previsión en tal sentido en las reglas generales autonómicas sobre la delegación legislativa en el marco de la Comunidad Autónoma respectiva, o incluso la expresa previsión en sentido contrario (la posible autorización

---

<sup>25</sup> En similar sentido, J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINÁS, «Artículo 83. Límites del ámbito de las leyes de bases», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales / EDERSA, Madrid, 1998, Tomo VII, pág. 126.

para dictar textos articulados con eficacia retroactiva), no cuestiona la titularidad de la función legislativa autonómica por parte de la correspondiente Asamblea parlamentaria, ni incide en la posibilidad de la prohibida reforma estatutaria tácita.

De un lado, porque la retroactividad, según la regla general del Código Civil, debe estar expresamente establecida, lo que determinaría, en todo caso, que debiera preverse en la propia ley de delegación, cuestión que queda a la discrecional voluntad parlamentaria. Y de otro, porque en todo caso operarían los límites generales a la retroactividad. Esto es, el específico principio de interdicción de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución (y su reverso jurisprudencialmente establecido por el Tribunal Constitucional de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables<sup>26</sup>). Y junto a ello, otras generales exigencias eventualmente restrictivas, como el principio de seguridad jurídica que halla proclamación expresa en el mismo precepto.

#### 2.1.1.6.- Los controles

Uno de los aspectos esenciales de los procedimientos de delegación legislativa para la adopción gubernamental de disposiciones normativas con fuerza de ley es el tema de los controles de la adecuación de éstas a las leyes parlamentarias habilitantes. Como es bien sabido, la cuestión es abordada para la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central por el artículo 82, apartado sexto, del texto constitucional. Y de él se desprenden tres conclusiones esenciales: el carácter necesario del control jurisdiccional (sin entrar todavía en la discutida cuestión de la fiscalización de los excesos de delegación de los Decretos legislativos), el carácter eventual y contingente de los controles parlamentarios, y la amplia capacidad de configuración en cuanto a la naturaleza y efectos de estos controles conferida a las propias leyes de delegación.

---

<sup>26</sup> STC 15/1981, de 7 de mayo, F.J. 7.

Comenzando por los controles parlamentarios, el carácter contingente otorgado a éstos en el artículo 82. 6 de la Constitución determina que no sean un rasgo estructural de la delegación. En el caso de las regulaciones generales propias de las Comunidades Autónomas sobre la delegación legislativa de las Asambleas en los correspondientes Consejos de Gobiernos, la ausencia de una regulación general similar a la contenida en el precepto no determinaría necesariamente la inconstitucionalidad de una tal regulación (en este caso, de carácter omisivo).

La existencia, en todo caso, de un control jurisdiccional preserva la titularidad parlamentaria de la función legislativa autonómica. De otra parte, la imprevisión general estatutaria (o, en su caso, en la normativa infraestatutaria de desarrollo institucional) de un mecanismo específico de control parlamentario de la actuación (normativa) gubernamental, ni impide el empleo de los instrumentos generales de control, ni excluye tampoco que sea la propia ley de delegación la que establezca un mecanismo propio de control de su uso por el Gobierno a través de la correspondiente norma delegada.

En el extremo contrario, tampoco existe obstáculo constitucional a una regulación autonómica general más detallada de los controles parlamentarios de la Asamblea legislativa sobre el uso de la delegación por el Consejo de Gobierno. Por otro lado, al tratarse de un procedimiento para el ejercicio de una función típicamente parlamentaria, es sede normativa no sólo admisible, sino también natural, el Reglamento de la respectiva Asamblea, incluso a falta de específica determinación en materia de delegación legislativa, sobre la base de la genérica reserva reglamentaria generalmente reconocidas estatutariamente a los Parlamentos autonómicos.

Así, el modelo de los *testi unici* italianos puede ser un término de inspiración para el legislador estatuyente español, o los autonómicos en su defecto. Situaciones en las que el Parlamento regional no sólo autoriza y delimita *ex ante* la intervención normativa gubernamental dando lugar a un texto que sustituye anteriores regulaciones legales (en el caso italiano, también reglamentarias), sino que debe emitir su aprobación definitiva al texto de formación gubernamental.

Y aunque la Corte Constitucional de aquel país haya argumentado (con no muy grande consistencia lógica) la falta de rango legal del texto gubernamental, nada

impediría conferir estatutariamente y de forma expresa ese valor a dicho texto de formación gubernamental, posibilidad que tampoco tendría necesariamente que ceñirse en nuestro caso a algo que en Italia se asemeja mucho a nuestra delegación para refundición legal. El esquema, precedido de las correspondientes bases en la ley de delegación, podría aplicarse también a la formación gubernamental de textos normativos con valor innovador del previo bloque de la legalidad.

Al interrogante de si se trataría entonces de un acto complejo y no propiamente delegado, cabe aducir que la delegación no excluye una intervención parlamentaria, como por demás se desprende del sexto apartado del artículo 82 de la Norma Fundamental española. Y procede continuar señalando que la definitiva respuesta depende de cuál sea el grado y cuáles los efectos jurídicos de esa intervención parlamentaria.

La diferencia esencial entre una delegación legislativa y un procedimiento legislativo especial con intervención reforzada del Gobierno viene dada por el dato de a quién corresponde la (titularidad de la) aprobación de la norma final. Si sólo al Gobierno, entonces se está ante una delegación, aunque haya votación parlamentaria del texto normativo, porque ésta no repercute sobre la incorporación de este último al ordenamiento, que se produciría por exclusiva decisión y actuación gubernamental. En otros términos, se está ante una delegación legislativa, porque el ejercicio final de la potestad delegada, dentro de los términos de la delegación, al delegado y no al delegante.

La votación parlamentaria, incluso previa, sobre el texto de elaboración gubernamental no significa necesariamente que la aprobación sea un acto complejo, o que exista una codecisión entre Parlamento y Gobierno al respecto. Si la votación no repercute sobre la vigencia y eficacia de la norma, esa votación es un acto de control, aun previo, y se está entonces en presencia de una modalidad de delegación legislativa. Pero incluso puede tener algún efecto jurídico relevante, sin alterar el carácter «delegativo» de la operación realizada: por ejemplo, en caso de votación afirmativa, alterar el régimen común de control jurisdiccional de los excesos de delegación.

En efecto, dicho control se fundamenta en el posible desajuste de la norma gubernamental con respecto a la voluntad parlamentaria emitida en la ley de delega-

ción. Pero esa voluntad parlamentaria, oportunamente expresada en la votación previa al comienzo de vigencia del texto gubernamental, podría reotorgar cobertura parlamentaria a éste, desactivando así el principio básico y la finalidad esencial a que responde el régimen común de control jurisdiccional ordinario (contencioso-administrativo) de los excesos de delegación.

El texto gubernamental resultante seguiría siendo delegado, pues siempre que se establezca la ausencia de carácter vinculante de la votación parlamentaria (o no se establezca, a la inversa, su carácter vinculante de manera expresa) previa a la vigencia de dicho texto, tal votación carecería también carecería de virtualidad impeditiva del comienzo de dicha vigencia incluso cuando el resultado fuese desfavorable.

Entonces, al igual que el voto parlamentario afirmativo no incide en la vigencia inicial, pero puede alterar el régimen de control jurisdiccional contencioso-administrativo de los excesos de delegación, por ser expresión de una voluntad parlamentaria que sana o convalida el posible vicio inicial *ultra vires*, el voto adverso al texto gubernamental no impeditivo de su vigencia puede tener el efecto inverso sobre el régimen de control jurisdiccional ordinario del exceso de delegación. Constatada la consideración parlamentaria, esta falta de respaldo podría determinar la viabilidad del control jurisdiccional ordinario del exceso de delegación (si bien el juicio político parlamentario carecería de valor vinculante a la apreciación jurisdiccional, estrictamente fundada en Derecho).

No obstante, la actual regulación de la competencia jurisdiccional contencioso-administrativa sobre los excesos de delegación de los Decretos legislativos determinaría la necesidad de una expresa regulación estatutaria de este concreto régimen peculiar de fiscalización. Regulación que, al entrar dentro de los márgenes constitucionales de la reserva estatutaria en relación con la configuración de las instituciones autonómicas de autogobierno, las potestades normativas de éstas y su plasmación en el correspondiente sistema propio de fuentes, con eventuales peculiaridades legítimas respecto a las estatales, sería de preferente observancia respecto a la legislación procesal estatal.

Y lo sería en aplicación, al menos, del principio de especialidad, y en combinación con él, también del cronológico, al menos en relación con los correspondien-

tes Decretos legislativos autonómicos y sin perjuicio de la continuidad de la aplicabilidad de la legislación estatal a los restantes Decretos legislativos, estatales o de otras Comunidades Autónomas, que se ajusten al régimen hoy por hoy único y típico (o mejor, tipificado legalmente) de control jurisdiccional ordinario de los excesos *ultra vires*.

En cambio, si la votación parlamentaria repercute sobre la aprobación y definitivo tenor del texto gubernamental, tal vez cabría entonces considerar que se está ante un texto normativo de origen complejo. Pero no sería oportuno hablar entonces de una ley propiamente tal, porque la característica del procedimiento legislativo en la actualidad es la subordinación de la aprobación de las leyes a la exclusiva y soberana voluntad parlamentaria.

No se trataría, pues, de un procedimiento legislativo especial, sino de otro modo de producción jurídica, en el que la cuota de decisión gubernamental, al derivar de la previa atribución parlamentaria, vendría a integrar un supuesto ciertamente especial, pero incardinable todavía, a falta de mejor alternativa taxonómica, en los confines de la delegación legislativa. Ahora bien, el mayor grado de vinculación gubernamental al parecer parlamentario (con el carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas, un parecer expresado por la misma Cámara autora de la inicial delegación) podría acarrear, quizás con mayor motivo aún, la alteración del régimen de control jurisdiccional de la correspondiente norma delegada, que entonces incumbiría siempre, por definición, al Tribunal Constitucional en exclusiva.

También en este caso, las razones anteriormente expuestas en torno a la preexistencia de la legislación procesal del Estado en materia de control jurisdiccional de los excesos de delegación de los Decretos legislativos, tal especial régimen debería ser objeto de expresa previsión estatutaria.

### ***2.1.2.- ¿Creación infraestatutaria de supuestos de delegación legislativa autonómica??***

Hasta ahora han sido objeto de consideración las condiciones constitucionales genéricas a la previsión expresa de mecanismos de delegación legislativa autonómica

sin reenvío a los artículos 82 y siguientes de la Constitución. Extremo que en este trabajo se considera posible, recuérdese una vez más, esencialmente en vista de la amplia remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía en materia institucional y de fuentes autonómicas, y también por el empleo de la locución «disposiciones normativas con fuerza de ley» al determinarse en el artículo 153.a) de la Constitución el objeto del control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional sobre la actividad normativa de las Comunidades Autónomas.

Asimismo hasta ahora, en el análisis de estas genéricas condiciones de constitucionalidad, se ha salvado como mera hipótesis la posibilidad de una regulación infraestatutaria de la delegación legislativa. Aunque igualmente se ha adelantado ya la necesidad de dar una respuesta matizada al interrogante en torno a si esa regulación autonómica infraestatutaria es en general posible. Conviene añadir en este punto, antes de emprender dicho análisis, que la respuesta que aquí se alcance no es trasladable al caso de los Decretos-leyes (objeto, en general, del próximo capítulo de este trabajo), pues precisamente la relación o secuencia entre la intervención parlamentaria y gubernamental marca una de sus principales consecuencias en este aspecto.

*2.1.2.1.- Regulación general infraestatutaria: ¿pluralidad de sedes normativas aptas (Reglamento parlamentario versus Ley del Gobierno autonómico y/o sus relaciones con la Asamblea legislativa)??*

A falta de regulación estatutaria expresa, se ha señalado que cabe también una regulación autonómica propia de la delegación legislativa en normas territoriales de desarrollo institucional básico. De hecho, junto al principio dispositivo y la amplia remisión constitucional a los Estatutos, pueden añadirse como específicos fundamentos dos argumentos adicionales. Uno, que el silencio estatutario no debería interpretarse como prohibitivo de esta regulación infraestatutaria, sino que sería preciso para ello que la interdicción fuera expresa. Y el segundo, construido sobre la base del anterior, que esa regulación se vería amparada, además, por la competencia autonómica sobre organización de las instituciones de autogobierno que todos los Estatutos prevén, al amparo del artículo 148.1.1ª de la Constitución.

A la objeción de filiación kelseniana, también barajada en sede doctrinal italiana, de que una fuente no puede crear otra del mismo rango (en este caso, además, una fuente primaria, como sería la Ley de Gobierno o el Reglamento parlamentario, creando otra fuente primaria, el Decreto legislativo, en el sistema de fuentes de la respectiva Comunidad Autónoma) cabe oponer objeciones que, al menos en nuestro sistema, son definitivas. La incapacidad de una fuente para generar otra de igual rango responde a estructuras ordinamentales esencialmente regidas por el principio de jerarquía, de modo que el conjunto de las normas son producto de una lineal relación escalonada y gradual de fundamentación de la validez de aquéllas.

Sin embargo, la estructura y textura ordinamentales en España son, como es notoriamente conocido, más complejas que la mera estructuración jerárquica. Entre normas median en la actualidad otros criterios de relación, de fundamentación de la validez, o incluso sin dicha directa fundamentación, de pertenencia o no de una norma al parámetro de enjuiciamiento de dicha validez. Es decir, existen otras formas de vinculación entre normas en el actual sistema español, caracterizado por la pluralidad de ordenamientos, o de la estructura plural del ordenamiento por su diversificación, al menos, en los diecisiete subordenamientos propios de las Comunidades Autónomas.

Por ello, la estricta aplicación del rango de la fuente creadora de otra fuente, por lo menos, no explica la capacidad creadora de la ley autonómica y de otras disposiciones normativas con fuerza de ley, asimismo autonómicas, dado que también de ley es el rango del Estatuto de Autonomía. Por tanto, la jerarquía de la fuente productora de otros tipos de fuentes, ni aun en un plano intraordinamental, posee potencialidad explicativa de los fenómenos de creación de categorías o tipos normativos nuevos. O dicho en términos positivos, el argumento de que una ley autonómica, por el hecho de ser norma del mismo rango que el Decreto legislativo autonómico, tiene vedado crear o introducir a este último dentro del catálogo de fuentes (primarias) de la respectiva Comunidad Autónoma no es argumento suficiente dada la textura actual del sistema español de producción jurídica.

Como es bien conocido, existen en nuestro ordenamiento otros conceptos para medir, y consiguientemente afirmar o negar, las relaciones de fundamentación



entre tipos normativos distintos, y la potencialidad de que una clase de fuente del Derecho (en el caso aquí examinado, la Ley o el Reglamento parlamentario autonómicos) para crear otra distinta (el Decreto legislativo, asimismo autonómico), pero del mismo rango o valor, primario en la presente circunstancia. Entre nosotros se han barajado los conceptos de competencia y de función constitucional, y se vinculan, entre otros aspectos, a la intangibilidad de la fuente creadora por la fuente creada a causa de motivos distintos a la jerarquía normativa.

Así, la reserva de Reglamento parlamentario, cuando éste integra una categoría normativa diferenciada de la propia ley, pero igualmente definida por la nota de primariedad, impide que altere sus disposiciones cualquier otra norma infraestatutaria con fuerza de ley. Este condicionante de producción jurídica, unido a que el ejercicio indirecto de la función legislativa de la correspondiente Asamblea afecta a una de los principales cometidos de ésta, haría del Reglamento parlamentario una sede infraestatutaria en la que la regulación de la delegación legislativa autonómica podría hallar reconocimiento, a falta de su previsión estatutaria (y a falta también, claro está, de la interdicción de fórmulas “delegativas”).

En cambio, cuando se trate de una ley propiamente parlamentaria aunque de desarrollo institucional, su idoneidad para albergar, a falta de previsión estatutaria, la regulación de la delegación legislativa autonómica resulta cuestión más compleja. Aunque doctrinalmente se ha considerado a la Ley de Gobierno como adecuada alternativa de ubicación de la regulación de la delegación legislativa a falta de previsión estatutaria<sup>27</sup>, también se ha hecho notar en la doctrina el hecho de que la Ley de Gobierno no se halla dotada de una especial resistencia o fuerza pasiva<sup>28</sup>, y que cualquier ley sectorial puede modificar expresa, tácita o implícitamente sus determinaciones.

En algunos casos, como se verá más adelante, la Ley de Gobierno se halla entre las que varios Estatutos de Autonomía configuran como leyes de aprobación por

---

<sup>27</sup> Así, J. C. DUQUE VILLANUEVA, «Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», *cit.*, pág. 65.

<sup>28</sup> En este sentido, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, pág. 113.

mayoría parlamentaria cualificada. Sin embargo, ello aparentemente tampoco garantiza la imposibilidad de su intercambiabilidad con el Decreto legislativo autonómico, y por tanto, la garantía de la indisponibilidad gubernamental de la función legislativa parlamentaria. En algunos casos, que se analizarán en próximos apartados del presente capítulo de este trabajo, existe una expresa interdicción de afectación de los Decretos legislativos a materias sometidas a leyes de aprobación por mayoría cualificada parlamentaria.

Pero estos límites expresos sólo son operativos frente al propio legislador futuro si están establecidos estatutariamente. O lo que es igual, cuando la delegación legislativa autonómica está estatutariamente establecida, y por ello es intangible tanto para el legislador autonómico al conferir habilitaciones como para el Consejo de Gobierno al emanar normas delegadas producto de esas habilitaciones. Sea por la propia rigidez constitucional cuando esa regulación estatutaria se cifra en el reenvío a los artículos 82 y siguientes de la Norma Fundamental, sea por la rigidez del propio Estatuto cuando éste dispensa directamente una regulación propia a la delegación legislativa autonómica sin reenvío a la Constitución.

Cuando la delegación legislativa autonómica venga regulada únicamente por normativa infraestatutaria emplazada en una Ley de Gobierno, la intangibilidad o disponibilidad por norma delegada gubernamental, no sólo de cada ley de delegación, sino de la regla general de la propia Ley de Gobierno que imponga esa misma intangibilidad, debe buscarse en fundamentos distintos a los citados preceptos constitucionales, que no serán de aplicación a este problema si no hay en dicha Ley de Gobierno expreso reenvío a ellos.

De nuevo, los fundamentos a esa regla meramente legal limitadora de las normas delegadas gubernamentales con fuerza de ley, determinantes de la intangibilidad de aquélla por éstas, son más generales, y tanto estatales como estatutarios. Una vez más, la clave se halla en la atribución estatutaria de la función legislativa a la Asamblea parlamentaria correspondiente. Tal prescripción no consiente la libre disponibilidad gubernamental del campo legislativo correspondiente al órgano parlamentario autonómico, pues ello supondría, de nuevo, la apertura indebida (artículos

147.3 y 152.3 de la Constitución y los correspondientes preceptos estatutarios) a la implícita reforma estatutaria.

Tanto la Ley autonómica del Gobierno que no impidiera tal disponibilidad gubernamental sobre la propia ley de delegación, como las propias leyes de delegación concretas que expresamente autorizaran su reforma por la norma delegada que apruebe el Ejecutivo, serían inconstitucionales por antiestatutarias. El silencio al respecto en la Ley de Gobierno, en un ejercicio de interpretación conforme al Estatuto (y con él, también conforme a la Constitución) no puede entenderse como la libre disponibilidad al respecto, ni del legislador, ni del Gobierno.

#### 2.1.2.2.- *¿Delegaciones ad casum en leyes autonómicas sectoriales?*

Una última hipótesis a examinar, por su interés teórico, es aquella en que no hubiera regulación general alguna acerca de la delegación legislativa en el ordenamiento de una Comunidad Autónoma, no sólo estatutaria, sino también legal o en el correspondiente Reglamento parlamentario. Ante esta imprevisión, y no habiendo, en sentido contrario, expresa prohibición estatutaria de la delegación, cabe plantearse si serían posibles singulares delegaciones *ad hoc* contenidas en leyes sectoriales del legislador autonómico, autorizando al Consejo de Gobierno a emanar legislación delegada.

La ausencia de interdicción estatutaria expresa, más el genérico y no obstativo contexto constitucional anteriormente expuesto -principio dispositivo, artículo 147.2.c) y artículo 153.a), esencialmente- no imposibilitarían esta opción de singulares delegaciones específicas en leyes autonómicas sectoriales. La posibilidad estaría, pues, implícita en el silencio estatutario, que carecería de valor impeditivo. Ya se ha indicado que la delegación en el Consejo de Gobierno es un modo, bien que indirecto, de ejercicio de la función legislativa por la respectiva Asamblea parlamentaria territorial.

El principal problema estaría en la determinación del régimen jurídico de la delegación misma, y, llegado el caso, el parámetro de enjuiciamiento, tanto de la ley sectorial autonómica habilitante, como de la subsiguiente legislación delegada gu-

bernamental. En cuanto a lo primero, evidentemente, sería la propia ley de delegación la encargada de establecer, en principio, el régimen, condiciones y límites de la concreta operación de delegación en ella regulada.

A falta de determinaciones en ella sobre el control parlamentario, el carácter no esencial de éste determinaría, sin más, la ausencia de un trámite específico con respecto al correspondiente Decreto legislativo (aunque sin perjuicio del posible empleo de los mecanismos generales de control parlamentario del Gobierno, o incluso, llegado el caso, el desencadenamiento, vía iniciativa legislativa, de acciones legislativas de modificación o derogación del texto gubernamental delegado).

Por su parte, la falta de mención al régimen de control jurisdiccional determinaría el juego de las actuales reglas generales incluidas en la legislación procesal del Estado (artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) en cuanto a la fiscalización de los excesos de delegación. En cambio, la ausencia de otros elementos anteriormente considerados como requisitos generales obligados de constitucionalidad de la regulación estatutaria de la delegación legislativa autonómica (especificidad material, limitación temporal y agotamiento de la delegación con su uso gubernamental por una sola vez) operarían también sobre el legislador sectorial autonómico, y correspondientemente, sobre la hipotética ley de delegación *ad hoc*.

La doble vía para construir el canon de constitucionalidad aplicable tanto a dicha ley como al subsiguiente Decreto legislativo sería, por una parte, la ya expuesta de la prohibición de la reforma implícita de la atribución estatutaria de la potestad legislativa a la Asamblea, que vendría vulnerada por la excesivamente amplia disponibilidad resultante sobre el campo legislativo para el Gobierno que propiciaría una ley autonómica de delegación sometida a los parámetros recién mencionados.

La otra fórmula de identificación del canon de constitucionalidad vendría dada por la aplicación, no directa, pero sí analógica, de la regulación constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, que vendría así a ser de supletoria aplicación (artículo 149.3 de la Constitución) ante la laguna motivada por ausencia de regulación autonómica, estatutaria, institucional infraestatutaria y en la propia ley autonómica de delegación *ad casum*. Tal laguna y la consiguiente supletoria aplicabilidad determinaría también la observancia del artículo 83

para la cuestión del alcance prospectivo o retroactivo del eventual texto articulado nacido de esta peculiar tesitura, y su adecuado control jurisdiccional.

## **2.2.- La efectiva configuración normativa de los decretos legislativos autonómicos**

A diferencia del Decreto-ley, como podrá comprobarse en el próximo capítulo de este trabajo, la figura del Decreto legislativo ha gozado de amplio reconocimiento en los ordenamientos propios de las Comunidades Autónomas. Aunque en origen, la referida categoría normativa no aparecía en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Asturias, Canarias, Extremadura, País Vasco y Valencia, su recepción en el catálogo autonómico de fuentes del Derecho con rango de ley pronto tuvo lugar en estas Comunidades a través de normas infraestatutarias de desarrollo institucional. La única excepción fue Andalucía, que no lo ha hecho hasta la reforma íntegra de su Estatuto de Autonomía en 2006.

Así, en el caso de Asturias, la Ley 6/1984, de 5 de julio, de normas reguladoras de la Presidencia y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, previó ya la figura en el aún hoy vigente artículo 25.f), como competencia genérica del Consejo de Gobierno previa delegación expresa del Parlamento asturiano (Junta General). Por su parte, si bien el Reglamento parlamentario de 13 de diciembre de 1982 no preveía nada al respecto, sí lo hizo su sucesor, el hoy ya derogado Reglamento de 24 de abril de 1985, que dedicó su Título VI (integrado por el artículo 174) a la legislación delegada y su control, al que ha reemplazado el Reglamento de 18 de junio de 1997, que igualmente dedica su Título VII (compuesto por el artículo 167) a esta misma cuestión.

Por lo que respecta a Canarias, la imprevisión estatutaria pronto fue suplida por la hoy aún vigente Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración de Canarias, que dedica sus artículos 21.b) y 146 a establecer la técnica de la delegación legislativa y el Decreto legislativo autonómico. Y asimismo, el hoy derogado Reglamento del Parlamento de Canarias de 14 de abril de 1983, confería en su artículo 54.1.2.<sup>a</sup> a la Diputación Permanente el control de la legislación delegada,

mientras que regulaba dicho control en el artículo 136, al igual que en la actualidad hace el vigente Reglamento de 22 de junio de 1999, respectivamente en sus artículos 58.2.2.º y 146.

En similar sentido, el inicial silencio del anterior Estatuto extremeño de 1983 pronto dio paso a la previsión de la delegación legislativa en la Ley autonómica número 2/1984, de 7 de junio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que reguló la técnica de la delegación legislativa en sus artículos 42 y 43. Algo que hoy hacen, también, los artículos 22.1.d), 44 y 45 de la vigente Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. De la misma manera, el también derogado Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 7 de septiembre de 1987 dedicó su artículo 130 a establecer el mecanismo de control parlamentario sobre la legislación delegada aprobada por la Junta de Extremadura, en el caso en que así se previere en la ley de delegación correspondiente, mecanismo que en la actualidad disciplina el artículo 146 del vigente Reglamento de 19 de junio 2008.

En cuanto al País Vasco, la falta de explícita disposición estatutaria no impidió la regulación de la delegación legislativa en la aún hoy en vigor Ley autonómica 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, en sus artículos 18.b) y 52. E igualmente, en el artículo 149 del derogado Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983 (el cual remitía el control parlamentario de la legislación delegada lo establecido en el citado artículo 52 de la Ley 7/1981, y al mecanismo de aprobación de las leyes de Comisión, consistente en el debate y votación de totalidad por el Pleno de la Cámara Vasca que se establecía para las Leyes de Comisión en el artículo 119 de la misma norma reglamentaria), todo ello en similares términos que el vigente artículo 162 del actual Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008.

En relación con Valencia, suplieron la ausencia de mención del inicial Estatuto de Autonomía a la delegación legislativa los artículos 59 a 63 de la todavía vigente Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de normas reguladoras del Consejo de Gobierno de la Generalidad (hoy, artículos 53 a 57, en la redacción dada a dicho texto legal por la Ley valenciana número 12/2007, de 20 de marzo). Junto a esta normativa legal, el artículo 126 del derogado Reglamento de las Cortes Valencianas de 4 de marzo de

1983, estableció el procedimiento de control parlamentario de la legislación delegada autonómica (mecanismo que hoy disciplina el artículo 136 del vigente Reglamento de las Corts Valencianes, de 18 de diciembre de 2006).

De este modo, en la situación presente, todas las Comunidades Autónomas disponen de la técnica de la delegación legislativa, y en consecuencia, de la figura normativa del Decreto legislativo (autonómico), en calidad de disposición gubernamental con fuerza de ley. La mayor parte de ellas, además, efectúan su reconocimiento, al máximo nivel normativo, en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Concretamente, desde la inicial aprobación de los respectivos textos estatutarios, así se hace en las Comunidades de Aragón<sup>29</sup>, Baleares<sup>30</sup>, Cantabria<sup>31</sup>, Castilla y León<sup>32</sup>, Castilla-La Mancha<sup>33</sup>, Cataluña<sup>34</sup>, Galicia<sup>35</sup>, La Rioja<sup>36</sup>, Madrid<sup>37</sup> y Navarra<sup>38</sup>. Más tarde, merced a las reformas estatutarias parciales llevadas a cabo durante los noventa, se incorporaron también a la vía del explícito reconocimiento en la corres-

---

<sup>29</sup> Artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto.

<sup>30</sup> Artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de Baleares, aprobado por la Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero.

<sup>31</sup> Artículo 9.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cantabria, aprobado por la Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre.

<sup>32</sup> Artículo 14.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

<sup>33</sup> Artículo 9.1.a) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por 9/1982, de 10 de agosto.

<sup>34</sup> Artículo 31.1 del inicial Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

<sup>35</sup> Artículo 10.1.a) del actual Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril.

<sup>36</sup> Artículo 17.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio.

<sup>37</sup> Artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

<sup>38</sup> Artículo 21 de la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

pondiente norma institucional básica las Comunidades de Asturias<sup>39</sup> y Extremadura<sup>40</sup>, en algunos casos con sucesivos retoques (a veces de mera reenumeración de los respectivos preceptos reguladores) operados a través de subsiguientes reformas estatutarias parciales<sup>41</sup>.

Seguidamente, y por efecto de las reformas estatutarias integrales emprendidas a partir de 2006, y hasta la fecha de cierre del presente trabajo, por primera vez han incorporado la figura de la delegación legislativa en sus respectivas normas institucionales básicas las Comunidades de Andalucía<sup>42</sup> y Valencia<sup>43</sup>. Y junto a ellas, todos los demás Estatutos íntegramente reformados desde 2006 hasta el momento, incluidos los de Comunidades que ya contaban con expresa previsión de la figura en sus textos estatutarios originarios, contienen reglas expresas relativas a la delegación legislativa: concretamente, los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades de Aragón<sup>44</sup>, Baleares<sup>45</sup>, Castilla y León<sup>46</sup>, Cataluña<sup>47</sup> y Extremadura<sup>48</sup>.

---

<sup>39</sup> Mediante la Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero.

<sup>40</sup> Mediante la Ley orgánica 12/1999, de 6 de mayo.

<sup>41</sup> Baleares (Ley orgánica 3/1999, de 8 de enero), Cantabria (Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre), Castilla y León (Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero), La Rioja (Ley orgánica 2/1999, de 2 de enero), Madrid (Ley orgánica 5/1998, de 7 de julio).

<sup>42</sup> Artículo 109 de la actual norma estatutaria (según la redacción dada a ésta por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía).

<sup>43</sup> Artículo 44.2 del vigente texto estatutario (según la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana).

<sup>44</sup> Artículo 43 del actual Estatuto de Autonomía (según redacción dada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

<sup>45</sup> Artículo 48.1 (en la redacción dada por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).

<sup>46</sup> Artículo 25.3 del actual Estatuto de Autonomía (según la redacción dada a éste por la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

<sup>47</sup> Artículo 63 del Estatuto de Autonomía vigente (según la redacción dada al mismo por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

<sup>48</sup> Artículos 22.2 y 41.2 del vigente Estatuto de Autonomía (según la redacción dada al mismo por la Ley orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura).



Y cabe apreciar, en general, que las normas estatutarias completamente reformadas desde 2006 hacen una regulación de la técnica de la delegación legislativa y su traducción en los Decretos legislativos autonómicos siguiendo una tendencia, si bien no completamente generalizada (Valencia es quizás la excepción más destacada por la relativa parquedad de su disciplina estatutaria sobre el particular), sí mayoritaria, a una mayor densidad de regulación al respecto.

Aún restan sin expresa previsión de la delegación legislativa autonómica en sus respectivos Estatutos de Autonomía las Comunidades de Canarias, Murcia y País Vasco. Aunque ello no es óbice a que la figura esté vigente en todas ellas, como ha podido comprobarse con anterioridad, merced a su previsión en la normativa infraestatutaria autonómica de desarrollo institucional básico. Por el contrario, y recapitulando la exposición anterior, sí cuentan en la actualidad con expresa previsión estatutaria las Comunidades de Andalucía, Asturias, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia.

Dos son los modelos básicos discernibles de regulación autonómica de la delegación legislativa. De una parte, aquellas Comunidades que realizan una regulación parca de la técnica, con expresa remisión (o reenvío) a la disciplina constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno. Y de otra parte, las Comunidades Autónomas que han optado por una mayor densidad normativa, y dan una regulación propia más extensa a la delegación legislativa de la respectiva Asamblea en el correspondiente Consejo de Gobierno, sin efectuar reenvío expreso alguno a los preceptos constitucionales referentes a la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central.

En el primer grupo (regulación más parca, acompañada de reenvío a la Constitución) se hallan las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia. Y también lo estuvieron los iniciales Estatutos aragonés y catalán (no, en cambio, los actuales, que militan en el paradigma de una regulación más amplia sin reenvío a la Constitución). De hecho, el primer Estatuto catalán, de 1979, por ser el más antiguo, indudablemente, ofreció el modelo que siguieron los restantes Estatutos y normas infraesta-

tutarias de las demás Comunidades Autónomas mencionadas dentro del presente paradigma de menor densidad reguladora de la delegación legislativa y el Decreto legislativo autonómico.

El esquema normativo es en todos estos casos prácticamente el mismo. En las Comunidades con expresa regulación estatutaria (todas las recién citadas, menos Canarias), una vez atribuida la titularidad de la potestad legislativa autonómica a la respectiva Asamblea legislativa, y a menudo en el mismo precepto, se añade que el Parlamento autonómico podrá delegarla en el respectivo Consejo de Gobierno (en su caso, con la peculiar denominación que a éste haya otorgado el correspondiente Estatuto), en los mismos casos y condiciones que para el supuesto de la delegación de las Cortes Generales al Gobierno establecen los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.

Una cuestión debe subrayarse a este respecto. Y es que ninguna de las regulaciones estatutarias recién citadas reenvía, como término normativo de referencia, al artículo 85 de la Constitución española, precepto que, como es sabido, es el que otorga al soporte o fuente que alberga la correspondiente legislación delegada el título o denominación de Decreto legislativo.

En unos casos, esa denominación para la fuente que alberga la legislación delegada gubernamental, la de Decreto legislativo, resulta de expesos elementos normativos estatutarios elementos estatutarios, como por ejemplo, la rúbrica que encabeza el correspondiente precepto de la respectiva norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. En otros, sin embargo, la correspondiente nomenclatura es acuñada por la normativa infraestatutaria de desarrollo institucional, incluso habiendo regulación estatutaria, cuando ésta guarda silencio al respecto. Tal acuñación del término «Decreto legislativo» para denominar a la correspondiente fuente o categoría normativa puede efectuarse en la Ley reguladora del respectivo Consejo de Gobierno, o en el Reglamento de la Asamblea legislativa, o incluso en ambos textos normativos infraestatutarios a la vez.

Un supuesto especial dentro del paradigma de expreso reenvío estatutario a la regulación constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno central viene dado por la nueva regulación estatutaria extremeña. El artículo 22.1 de la actual norma institucional básica de esta Comunidad Autónoma, a pesar de

la aparente mayor amplitud del reenvío que lleva a efecto, al remitir, literalmente, a «los fines, objetivos, alcance, prohibiciones, plazos y formas», sin embargo ciñe esa remisión a los artículos 82 y 83 del texto constitucional, dejando fuera del término de referencia, pues, no sólo al artículo 85, sino también al artículo 84 de la Norma Fundamental.

Y este último precepto de la Constitución regula uno de los rasgos básicos de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, cual es la restricción del poder de enmienda e iniciativa legislativa de las primeras con respecto a materia objeto de delegación vigente en el segundo, con la posible superación, a falta de conformidad gubernamental, mediante la total o parcial derogación parlamentaria de la propia (y previa) ley delegación legislativa.

Ciertamente, esta restricción, en el caso de Extremadura, halla explícita regulación detallada para la Comunidad Autónoma en la normativa infraestatutaria propia. Concretamente, en el artículo 45.5 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>49</sup>. Y dicho precepto legal autonómico, además, condiciona la derogación total o parcial de la ley territorial de delegación, tras la oposición de la Junta de Extremadura a la correspondiente proposición de ley o enmienda contraria a aquélla, a que dicha derogación total o parcial se apruebe por la Asamblea tras un debate y votación de totalidad.

Sin embargo, la exclusiva previsión infraestatutaria, unida a la falta de reenvío de la nueva regulación estatutaria extremeña al artículo 84 de la Constitución, determinan que tanto la referida regulación legal del poder de oposición a iniciativas legislativas parlamentarias o al poder de enmienda de la Asamblea conferido a la Junta de Extremadura, como la propia figura genérica de tal oposición, cualquiera que sea su concreta configuración normativa, dependan, en cuanto a su propia existencia, de la discrecional decisión del legislador autonómico en cada momento. Al no

---

<sup>49</sup> « Cuando una proposición de ley o enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, la Junta de Extremadura está facultada para oponerse a su tramitación, en cuyo caso sólo podrá seguir ésta después de un debate y votación de totalidad en la que se apruebe la derogación total o parcial de la ley de delegación en los términos que especifique el autor de la proposición de ley o enmienda.»

haber reenvío estatutario al referido precepto constitucional, ni específica regulación de este poder gubernamental en el propio Estatuto de Autonomía, el legislador extremeño dispone de plena disponibilidad en cuanto a la existencia misma y concreta configuración, cuando exista, de esta potestad del Ejecutivo autonómico.

A la recién mencionada peculiaridad del actual Estatuto de Autonomía de Extremadura en materia de delegación legislativa en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma, hay que sumar otra más: la especial prescripción contenida en el artículo 41.2 de la vigente norma estatutaria extremeña, limitando el régimen de control jurisdiccional ordinario de los excesos de delegación de los Decretos legislativos emanados de la Junta de Extremadura, sobre la cual se volverá más adelante, en el apartado dedicado en general al régimen de control jurisdiccional de los Decretos legislativos autonómicos.

Al margen de estas singularidades del Estatuto extremeño tras su íntegra reforma de 2011, cabe realizar varias observaciones desde el plano de la técnica legislativa al paradigma general recién examinado, consistente en el reenvío estatutario a la regulación constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central que efectúan un grupo amplio de Comunidades Autónomas. Una de tales observaciones se refiere al riesgo de posibles redundancias normativas derivadas del propio reenvío.

El riesgo se produce porque, tanto el propio Estatuto de Autonomía, como la normativa autonómica infraestatutaria de desarrollo institucional básico, pueden establecer regulaciones propias sobre los aspectos cubiertos por el reenvío a la normativa constitucional sobre la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central. Y si la discordancia obedece a un legítimo ejercicio de la competencia autonómica sobre organización de las instituciones de autogobierno, que pretenda traducirse en una regulación diferente a la vigente para el poder central, entonces podría plantearse un innecesario problema de «antiestatutariedad» por el automatismo del reenvío estatutario a preceptos constitucionales concebidos en el exclusivo marco de la relación entre las Cortes Generales y el Gobierno del Estado, como se desprende de la ubicación de los artículos 82, 83 y 84 en el Título III de la Norma Fundamental.

De otro lado, tal reenvío estatutario a la regulación constitucional presenta el inconveniente de todo reenvío estático, por expresa mención numérica de los preceptos en cuyo favor se practica aquél. Y es el hecho de que pueda producirse un cambio constitucional sobrevenido en tales preceptos, por ejercicio posterior del poder de revisión de la Constitución, que pudiera, o bien dejar sobrevenidamente vacíos de contenido a tales artículos constitucionales, o bien hacerlos albergar una disciplina no relacionada con la delegación legislativa, por ejemplo como consecuencia de la adición de nuevos preceptos en la Norma Fundamental que se viera acompañada de una reenumeración de los preceptos constitucionales objeto del previo reenvío estatutario.

Junto a lo recién señalado, cabe aún discernir un nuevo inconveniente a la técnica del expreso reenvío estatutario a los artículos 82 y siguientes del texto constitucional. Y es la general inadaptación de varios de los extremos regulados en los mencionados preceptos de la Norma Fundamental a las concretas coordenadas institucionales y de fuentes de las Comunidades Autónomas que han optado por este modelo de regulación estatutaria de la delegación legislativa.

Aspecto esencial en este sentido la exclusión de las materias propias de ley orgánica, que deriva del juego conjunto del artículo 82 y 81.2 y concordantes de la Constitución, del ámbito posible de las leyes estatales de delegación legislativa (y, por consecuencia, de los correspondientes Decretos legislativos del Gobierno central). Tal expreso reenvío estatutario, por lo que se refiere a este aspecto, o bien hay que considerarlo vacío de contenido, si en exégesis literal del artículo 81.2 de la Constitución se alcanza la conclusión de que, por imperativo de la necesaria aprobación de las leyes orgánicas por el Congreso de los Diputados, ello conlleva la automática exclusión de toda ley o norma con fuerza de ley autonómica, condenando al reenvío a la más pura carencia de contenido jurídico, o relegándolo a la condición jurídica de mera reiteración o redundancia.

De otra parte, el segundo paradigma de regulación de la delegación legislativa autonómica, el consistente en dispensar una regulación propia sin reenvío expreso a los homólogos preceptos constitucionales, según un esquema de mayor densidad normativa (y al que cabe adscribir tanto a las Comunidades que lo hacen al máximo

nivel, en su respectivo Estatuto, cual son las de Andalucía, Asturias, Aragón, Castilla y León, Cataluña y Navarra, como, entre aquellas otras cuya regulación propia de la delegación legislativa es exclusivamente infraestatutaria, las de, Murcia y País Vasco), presenta también aspectos de interés desde la perspectiva de la teoría de las fuentes del Derecho.

Tal regulación propia es posible *a priori*, habida cuenta de la amplia remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía en cuanto, entre otros aspectos, a la determinación organización institucional de la respectiva Comunidad Autónoma. Dicha determinación incluye, a su vez, la caracterización funcional de las instituciones propias de autogobierno, y por tanto la regulación sus respectivas potestades normativas (cuando sea el caso). Y este último aspecto, por su parte, se extiende a la caracterización detallada de las correspondientes fuentes del Derecho, dentro de las genéricas coordinadas constitucionales expuestas en apartados precedentes del presente capítulo por lo que al Decreto legislativo (autonómico) se refiere.

Sin duda, una de las opciones disponibles para el legislador estatuyente, o para el legislador autonómico dentro de las coordinadas constitucionales y estatutarias, es optar por un esquema de regulación del Decreto legislativo autonómico similar al constitucionalmente establecido para el Decreto legislativo estatal. Pero también es posible el establecimiento de una disciplina, estatutaria o, en su caso, infraestatutaria parcialmente diferente, respetuosa con la atribución estatutaria de la titularidad de la función legislativa a la Asamblea parlamentaria en el ámbito competencial de la respectiva Comunidad Autónoma. Esto es, una regulación que se atenga a los generales requisitos, antes señalados, de la precedencia de la delegación, la forma legislativa de ésta, su carácter material y temporalmente limitado, y con la caracterización de la fuente de procedencia gubernamental en la que se albergue la legislación delegada como norma con fuerza de ley.

Así lo corrobora la en parte diferente configuración formal de la ley autonómica, en el caso de aquéllas cuya aprobación estatutariamente se somete a mayorías parlamentarias cualificadas, pues a menudo éstas no se limitan a la mayoría absoluta (del Congreso de los Diputados) prevista por el artículo 81.2 de la Constitución para las leyes orgánicas, o la de ambas Cámaras en la previa apreciación de la nece-

sidad de dictar una ley de armonización en el artículo 150.3 de la Ley de leyes, sino también otras, incluso superiores (tres quintos o dos tercios, según las materias, y según los Estatutos de Autonomía), que carecen de directo paralelismo en la Norma Fundamental.

Y si cabe la introducción de rasgos diferenciales con respecto al modelo estatal en lo que se refiere a la ley parlamentaria, otro tanto puede suceder a la hora de configurar las potestades normativas de los Gobiernos autonómicos, y en concreto, en la consistente en la emisión de normas con fuerza de ley, las cuales, aun siendo homónimas y homólogas a las estatales reguladas directamente en la Constitución, pueden legítimamente presentar rasgos diferenciales.

Tales rasgos diferenciales concurren, como se analizará en el próximo capítulo, también en el caso del Decreto-ley autonómico (como la posibilidad, y según los casos, hasta la necesidad de configurar exclusiones materiales distintas a las constitucionalmente operantes para el Decreto-ley estatal). Y lo mismo sucede con los Decretos legislativos de las Comunidades que, descartando el reenvío a los preceptos constitucionales reguladores de la delegación legislativa estatal, optan por dispensar una regulación detallada propia a los Decretos legislativos respectivos.

A continuación, se analizan separada y específicamente cómo solucionan los distintos ordenamientos autonómicos los elementos estructurales de la delegación legislativa y de los correspondientes Decretos legislativos. Esto es, los requisitos de la delegación (reserva de ley, especificidad material y limitación temporal), objeto (la formación de textos articulados o de textos refundidos), denominación de la norma delegada, y aquellos elementos en los que, pese a la aparente uniformidad, efectivamente existe diversidad interestatutaria (o más ampliamente, interautonómica): las exclusiones materiales, la concreta configuración de los controles parlamentarios y las singularidades establecidas en algún Estatuto sobre el régimen de control jurisdiccional.

### ***2.2.1.- La reserva de ley (parlamentaria) para el otorgamiento de la delegación. El carácter expreso y específico de la delegación legislativa***

Todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, han seguido el modelo constitucional en cuanto a la reserva de ley para el otorgamiento de la delegación legislativa. Y también, con la notable (aunque parcial) excepción de Navarra, el carácter expreso y específico de ésta, esto es, el hecho de que deba otorgarse sobre materia concreta y de manera explícita.

Entre las Comunidades Autónomas con regulación estatutaria propia de la delegación legislativa sin reenvío a la regulación constitucional de la que pueden otorgar las Cortes Generales al Gobierno central, (como ya se ha visto, las de Andalucía, Asturias, Aragón, Castilla y León, Cataluña y Navarra) sólo establecen una genérica reserva de ley para el otorgamiento de la delegación legislativa al Ejecutivo autonómico los artículos 42.3 del Estatuto aragonés actual, 63.2 del Estatuto catalán de 2006 y 21.2 de la LORAFNA, preceptos todos ellos de idéntico tenor literal, al señalarse en ellos que «la delegación debe ser expresa, mediante ley».

Los restantes Estatutos de Autonomía con expresa regulación propia de la delegación legislativa sin reenvío a la Constitución llegan al mismo resultado de la genérica reserva de ley, pero a través del establecimiento de dos específicas reservas legales, de ley de bases para la formación de textos articulados y de ley ordinaria para la formación de textos refundidos (artículos 24 bis.5 del Estatuto asturiano, 25.3 del vigente Estatuto castellano-leonés), siguiendo, a pesar de la ausencia de expreso reenvío a ellas, las prescripciones contenidas en el artículo 82.2 de la Constitución.

La misma exigencia de reserva de ley resulta también de los Estatutos de Autonomía que optan por el reenvío a los preceptos constitucionales sobre la delegación legislativa en el ámbito del Estado para establecer la figura de la delegación legislativa en el contexto de la respectiva Comunidad Autónoma. En concreto, porque en el reenvío a los artículos 82 a 84 de la Norma Fundamental (o a los artículos 82 y 83 de la misma, en el caso del Estatuto de Autonomía extremeño), se comprende, precisamente, la regla relativa a las leyes de bases para formación de textos articulados y a las leyes ordinarias para la de textos articulados, contenida, como acaba de recordarse, en el segundo apartado del artículo 82 de la Constitución.

En este sentido, debe hacerse notar que aún los Estatutos que optaron por la vía más «abreviada» del reenvío a la Constitución sin inclusión de contenido regula-



por propio (recuérdese una vez más, los de las Comunidades de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia), se han visto detallados en la mayoría de los casos (no en el de Baleares, Castilla-La Mancha y La Rioja) por normas autonómicas de desarrollo institucional básico que, nuevamente y al igual que los Estatutos que dispensan una regulación propia a la materia, antes examinados, exigen la adopción de una ley de bases para otorgar la delegación legislativa destinada a la formación de un texto articulado, y de una ley ordinaria para la encaminada a la elaboración gubernamental de un texto refundido.

Así sucede en el artículo 39.1 de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico de Gobierno y Administración de Cantabria, los apartados 1 y 2 del artículo 45 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el artículo 53.1 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente, los artículos 36.2 de la Ley 1/1983, sobre normas reguladoras del Gobierno y Administración de Madrid y 171.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, y el artículo 55 de la Ley valenciana número 7/1983, de 30 de diciembre, sobre el Consell.

Finalmente, la genérica reserva de ley para el otorgamiento de la delegación legislativa resulta también de la doble reserva específica, de ley de bases para la formación de textos articulados, y de ley ordinaria para la de textos refundidos, en las tres Comunidades con exclusiva regulación infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica: Canarias, Murcia y País Vasco. Respectivamente, en el artículo 146.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias de 22 de junio de 1999, en el artículo artículo 48.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, y en el artículo 52.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco.

***2.2.2.- El objeto de la delegación (o el contenido de la legislación delegada gubernamental): la formación de textos articulados o textos refundidos.***

Como fácilmente ha podido advertirse de la exposición precedente, ambas modalidades o finalidades de la delegación legislativa, para formar textos articulados

o textos refundidos, suponen una transcripción más o menos literal de las previsiones del artículo 82.2 de la Constitución, a la que se llega, en unos casos mediante el directo reenvío estatutario a los homólogos preceptos de la Norma Fundamental, y en otros mediante la regulación propia, estatutaria o infraestatutaria, que sin más prácticamente transcribe la propia regulación constitucional para adaptarla al ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. De hecho, como cabrá comprobar a lo largo del presente capítulo de este trabajo, incluso las Comunidades cuyo Estatuto regula la cuestión mediante el expediente del reenvío a la Constitución, otorgan una disciplina propia, compatible con aquélla, a la delegación legislativa autonómica en la legislación de desarrollo institucional básico del Estatuto de Autonomía.

Como es bien sabido, la denominación «texto articulado» se destina para calificar el contenido de la norma delegada gubernamental cuando la finalidad de la delegación legislativa se cifra en regular *ex novo* una determinada materia, aunque no necesariamente *ex nihilo*, pues el texto articulado puede también derogar total o parcialmente, de manera expresa o tácita, una previa regulación sobre la misma materia para volver a darle nueva regulación. Por su parte, el *nomen iuris* «texto refundido» (que, por cierto, siempre será un texto legal con artículos, y por tanto también articulado en tal sentido literal) denota una disposición realmente carente de contenido normativo innovador, produciendo una reordenación y unificación en un único texto las previas y dispersas disposiciones preexistentes en la materia.

Por expreso reenvío estatutario o infraestatutario al artículo 82 de la Constitución (Baleares<sup>50</sup>, Canarias<sup>51</sup>, Cantabria<sup>52</sup>, Castilla-La Mancha<sup>53</sup>, Extremadura<sup>54</sup>, Galicia<sup>55</sup>, la Rioja<sup>56</sup>, Madrid<sup>57</sup> y Valencia<sup>58</sup>), cuyo segundo apartado contiene la distinción

---

<sup>50</sup> Apartado 1 del artículo 48 del actual Estatuto de Autonomía.

<sup>51</sup> Exclusivamente por normativa autonómica infraestatutaria, dada la ausencia de regulación de la delegación en el Estatuto. Concretamente, en el artículo 21.b) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias.

<sup>52</sup> Apartado 1 del artículo 9 del Estatuto de Autonomía.

<sup>53</sup> Artículo 9.2.a) del Estatuto de Autonomía.

<sup>54</sup> Apartado 2 del artículo 22 del actual Estatuto de Autonomía.

<sup>55</sup> Artículo 10.1.a) del Estatuto de Autonomía.

<sup>56</sup> Apartado 3 del artículo 19 del Estatuto de Autonomía.

entre textos articulados y textos refundidos, o bien por específica regulación estatutaria (Andalucía<sup>59</sup>, Aragón<sup>60</sup>, Asturias<sup>61</sup>, Castilla y León<sup>62</sup>, Cataluña<sup>63</sup> y Navarra<sup>64</sup>) o exclusivamente infraestatutaria (Canarias<sup>65</sup>, Murcia<sup>66</sup> y País Vasco<sup>67</sup>), coincidente con el contenido del mencionado precepto de la Norma Fundamental, en todas las Comunidades Autónomas la finalidad de las delegaciones legislativas, y por tanto el posible contenido de las correspondientes normas gubernamentales con fuerza de ley, admite la alternativa entre formación de textos articulados y refundidos.

En las Comunidades con reenvío expreso a los preceptos constitucionales reguladores de la delegación de las Cortes Generales en el Gobierno (central), la definición de qué sean leyes de bases o leyes ordinarias de delegación para la formación de textos articulados resulta del artículo 82 de la Norma Fundamental, apartados 4 y 5, y del artículo 83. En cambio, en las Comunidades sin ese mismo reenvío expreso, debe buscarse la respuesta en su normativa propia. Y cabe hallar que casi todas ellas realizan una definición, si bien con desigual extensión y densidad normativa, en la línea de los referidos preceptos constitucionales.

La regulación más detallada y prolija se halla en los apartados 3 y 4 del artículo 109 del Estatuto andaluz, que prácticamente transcribe el contenido regulador de los artículos 82.4 y 5 y 83 de la Constitución. Así, se señala en el referido apartado 3 que «la ley de bases fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio», y que «la ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para

---

<sup>57</sup> Apartado 3 del artículo 15 del Estatuto de Autonomía.

<sup>58</sup> Apartado 3 del artículo 22 del Estatuto de Autonomía.

<sup>59</sup> Apartados 3 y 4 del artículo 108 del actual Estatuto de Autonomía.

<sup>60</sup> Apartado 4 del artículo 43 del Estatuto de Autonomía.

<sup>61</sup> Apartado 5 del artículo 24 bis del Estatuto de Autonomía.

<sup>62</sup> Apartado 3 *in fine* del artículo 25 del Estatuto de Autonomía.

<sup>63</sup> Apartado 3 del artículo 63 del Estatuto de Autonomía.

<sup>64</sup> Apartado 2 del artículo 21 de la LORAFNA.

<sup>65</sup> Artículo 146.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999.

<sup>66</sup> Artículo 48.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia.

<sup>67</sup> Artículo 52.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco.

dictar normas de carácter retroactivo». Y también, en el apartado 4 antes mencionado, que «la delegación legislativa para la refundición de textos articulados se otorgará mediante ley ordinaria, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales».

Similar densidad normativa puede hallarse en los apartados 6 y 7 del artículo 24 bis del Estatuto asturiano, respectivamente dedicados a definir qué son y cuál es el contenido de las leyes de bases y de la autorización legislativa al Ejecutivo autonómico para la refundición de textos refundidos. Y si bien el precepto no explicita que dicha autorización se contenga en una ley, sí lo hace el precedente apartado 5 del mismo artículo, al establecer en general las dos finalidades que puede tener la delegación legislativa, y señalar que la consistente en la formación de textos articulados habrá de otorgarse mediante ley ordinaria.

El Estatuto aragonés, más parco, omite la prohibición de autorizar al Gobierno para modificar la propia Ley de bases o para dictar disposiciones con alcance retroactivo que, para el Estado, señala el artículo 83 de la Constitución. Tampoco incluyen tales determinaciones las normas autonómicas de desarrollo institucional básico, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente del Gobierno de Aragón, ni el Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997, cuyos artículos 155 y 156, reguladores del control de la legislación delegada, sólo hacen referencia a los textos articulados o refundidos que produzca el Gobierno autonómico, pero no a la nomenclatura de las leyes de delegación que habilite a éste a dictarlos.

No obstante, como se señaló en apartados precedentes de este mismo trabajo, se trata de condiciones implícitas de constitucionalidad de la propia delegación, por lo que cabe entenderlas imperantes en el ordenamiento jurídico propio de esta Comunidad Autónoma. Tal imperio derivaría del juego de la expresa atribución estatutaria del ejercicio de la función legislativa (autonómica) a las Cortes de Aragón (artículo 42.1). O bien, mediante aplicación analógica del artículo 83 de la Constitución (no directa, pues el ámbito institucional de eficacia del precepto se limita a las Cortes Generales y al Gobierno central), si la referida previsión estatutaria se juzgase insuficiente. La eventual laguna en el Derecho autonómico aragonés vendría colmada a

través de la mencionada aplicación analógica del artículo 83 de la Norma Fundamental, que vendría posibilitada por mor del principio de supletoriedad del Derecho estatal establecido en el artículo 149.3 de la propia Constitución.

Similar situación a la de Aragón, recién descrita, es la de la Comunidad catalana. El artículo 63.3 del vigente Estatuto hace una breve definición del contenido de las leyes de delegación, señalando que ésta debe contener bases (sin decir qué sean éstas) cuando se trate de autorizar al Govern para formular un nuevo texto articulado, o bien determinar el alcance y los criterios de la refundición cuando el objetivo de la delegación sea autorizar al dictado de textos refundidos. Tampoco hay alusión expresa a ambos extremos (intangibilidad gubernamental de la ley de bases y prohibición de disposiciones gubernamentales con fuerza de ley que tengan alcance retroactivo), ni en la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de Presidencia y Gobierno de Cataluña, ni en el artículo 137 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005, que se limita a regular los procedimientos de control parlamentario sobre la legislación delegada emanada del Govern.

E igual sucede con la Comunidad foral navarra. Ni el artículo 21 de la LO-RAFNA menciona los límites al ámbito temporal de aplicación de los textos articulados que elabore el Gobierno foral al amparo de la delegación del Parlamento navarro o la intangibilidad de la propia Ley de Bases, ni lo hacen tampoco el artículo 53 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y del Presidente de Navarra, regulador de los Decretos Forales Legislativos, o el artículo 159 bis del Reglamento del Parlamento de Navarra de 5 de noviembre de 2007, recientemente introducido el precepto por Acuerdo de 24 de marzo de 2011.

Todo lo cual determina que también aquí sea, pues, trasladable la conclusión anteriormente expuesta sobre la vigencia de ambas prohibiciones, al igual que en los casos aragonés y catalán. E igualmente en los supuestos de Canarias, Murcia y País Vasco, con exclusiva regulación infraestatutaria de la delegación legislativa, que adolecen de similar imprevisión de las dos interdicciones (artículos 146.1 del Reglamento del Parlamento canario de 22 de junio de 1999, artículo 49 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, y artículo 52, apartados 3 y 4, de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco).

Varias de las Comunidades Autónomas cuyos respectivos ordenamientos dispensan una regulación propia a la delegación legislativa, sin directo reenvío a los preceptos constitucionales, no contraponen a las leyes de bases para formación de textos articulados las leyes ordinarias para la formulación de textos refundidos. Las correspondientes normas reguladoras de Aragón y Cataluña tan sólo señalan que la delegación debe efectuarse mediante ley (artículos 42.3 y 63.2 de los respectivos Estatutos de Autonomía), y hablan globalmente de leyes de delegación, dando cobertura con esta única expresión genérica a los dos contenidos posibles de la autorización otorgada al correspondiente Gobierno.

Esto es, para la formación de textos articulados o textos refundidos (respectivamente, artículos 42.4, que también habla, genéricamente, de ley habilitante, y 42.5, ambos del Estatuto aragonés, y artículos 63.3 y 63.4 del catalán, siendo en ambas normas estatutarias las bases un posible contenido de estas así genéricamente denominadas como leyes de delegación o ley habilitante, según preceptúan, en concreto, los artículos 43.4 del Estatuto de Aragón y 63.3 del de Cataluña).

Tampoco efectúa contraposición entre ley de bases y ley ordinaria para refundición la normativa propia de la Comunidad foral navarra, para la que el artículo 21.2 de la LORAFNA habla genéricamente de leyes de delegación, cuando añade que fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada, y de ley foral, señalando que también podrá autorizar a la Diputación para refundir textos legales determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición.

Una regulación de la que se desprende como directa consecuencia que también en el caso de la formación de textos articulados, la correspondiente ley de delegación es Ley foral indiferenciada formalmente de aquella otra cuya finalidad sea la elaboración de textos refundidos, y que las bases son un contenido estrictamente material de las correspondientes leyes en el primer caso. De igual modo, se halla ausente esta eventual contraposición o dicotomía «ley de bases-ley ordinaria (o foral)» en la legislación infraestatutaria, tanto en la Ley Foral 14/2004, de Gobierno y del Presidente de Navarra, como en el Reglamento del Parlamento Foral, de 5 de noviembre de 2007.

Por el contrario, y siempre entre las Comunidades con expresa regulación propia, estatutaria o exclusivamente infraestatutaria, que no acude al expediente del reenvío a la Constitución, las de Andalucía, Asturias, Canarias, Murcia y País Vasco también efectúan la referida contraposición entre ley de bases para la formación de textos articulados, y ley ordinaria para autorizar la refundición de textos legales. Así, en los artículos 109, apartados 3 y 4, del Estatuto andaluz, 24 bis, apartado 5, del Estatuto asturiano, 146.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias de 22 de junio de 1999, 48.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia y 52.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco.

Sin embargo, la contraposición entre leyes de bases y leyes ordinarias habilitantes de la refundición gubernamental de previos textos legales no genera una distinción de naturaleza, o, para ser más precisos, entre especies distintas o tipos formales diferenciados de ley autonómica. Del mismo modo que ocurre con la misma contraposición trazada en los artículos 82 y 83, de la que se ha dicho, a propósito de las leyes de bases, que no da lugar a una distinción entre fuentes<sup>68</sup>, sino que se trata de una referencia a la estructura de la norma, a su contenido material, las bases, en cuanto criterios de ordenación que se erigen en parámetro de validez de la norma delegada gubernamental que albergue el pertinente texto articulado.

En definitiva, desde el punto de vista de la teoría de fuentes, también la ley autonómica de bases es ley ordinaria, al igual que la autonómica de delegación destinada a la formación de un texto refundido.

### ***2.2.3.- La intangibilidad de la ley de bases y el alcance temporal de la delegación en ella conferido. En particular, la heterogénea regulación interautonómica sobre la retroactividad de los textos articulados***

Como es sabido, el artículo 83, para la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, prohíbe a las leyes de bases para la formación de textos articulados autorizar a aquél a dictar normas con carácter retroactivo. Una dis-

---

<sup>68</sup> Tal y como señala F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 89.

posición que ha sido objeto de crítica e incluso de una cierta reconstrucción interpretativa en el seno de la doctrina.

En este sentido, el mandato de irretroactividad que establece el precepto (que doctrinalmente ha llegado a considerarse incluso superfluo) se entiende en el sentido de que lo único que se impide es que la retroactividad del texto articulado pueda alcanzar más allá del punto hasta el que se proponga retraer sus efectos la ley de bases<sup>69</sup>. O lo que es igual, que la norma delegada gubernamental tiene vedado disponer su propia retroactividad con respecto a la ley de bases habilitante<sup>70</sup>.

También se ha señalado que el precepto constitucional no distingue si las prescripciones del texto articulado son o no favorables para el destinatario. Ahora bien, en este punto debe tenerse en cuenta la incidencia de la regla general de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales establecida en el artículo 9.3 de la propia Constitución, no desplazada por la *lex specialis* establecida en el artículo 83.b) del mismo texto normativo.

En este sentido, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha señalado que basta recordar los artículos 9.3 y 83.b) de la Constitución para convenir que el límite de la retroactividad *in peius* no es general, sino limitado a las leyes ex post facto sancionadoras o las restrictivas de derechos individuales, recordando, al tiempo, que la interdicción absoluta de la retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico y a la petrificación de situaciones dadas<sup>71</sup>.

Pues bien, todas estas afirmaciones doctrinales (con la modulación jurisprudencial que acaba de reproducirse), si bien han sido vertidas en relación con la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central regulada en los artículos 82 y siguientes de la Constitución, son trasladables a todas las Comunidades Autónomas. Unas, por el directo reenvío estatutario o infraestatutario que realizan a estos mismos preceptos de la Norma Fundamental, para convertirlos en prescripciones ordenadoras de la delegación legislativa de la correspondiente Asamblea legisla-

---

<sup>69</sup> J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINÁS, «Artículo 83», en O. ALZAGA VILLAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, cit., pág. 126.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> STC 8/1982, de 4 de marzo, F.J. 3.



tiva en el respectivo Consejo de Gobierno autonómico (Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia).

En cuanto a las Comunidades Autónomas con regulación propia de la delegación legislativa sin reenvío a la Constitución (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Canarias, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco), el panorama normativo al respecto es variopinto. No obstante, podrá comprobarse en seguida que cabe llegar por vía hermenéutica a las mismas conclusiones sobre la intangibilidad de la ley de bases y la interdicción de textos articulados gubernamentales retroactivos.

En efecto, en este segundo grupo de Comunidades, sólo los Estatutos andaluz y asturiano contiene prescripciones propias en la materia, y sólo Murcia cuenta con previsiones similares, a falta de regulación estatutaria, en la normativa autonómica de desarrollo institucional básico, que otorga una regulación explícita propia al fenómeno de la delegación legislativa. En efecto, el artículo 109.3, *in fine*, del Estatuto de Andalucía, el apartado 6, también *in fine*, del de Asturias, y el artículo 49.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia determinan que la ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo.

Las prescripciones estatutarias andaluza y asturiana tornan en irrelevante la inexistencia de ulterior regulación al respecto en la normativa infraestatutaria de desarrollo institucional básico (la Ley 6/1984, de 5 de julio de Presidencia y Consejo de Gobierno de Asturias, el Reglamento de la Junta General de Asturias de 18 de junio de 1997, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía, y el Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 22 de noviembre de 2007).

De este modo, la práctica coincidencia de las respectivas prescripciones normativas de las tres Comunidades mencionadas (Andalucía, Aragón y Asturias) con el tenor del artículo 83 de la Constitución determina la plena aplicabilidad a las mismas de las conclusiones generales sobre la retroactividad de los textos articulados anteriormente expuestas, tanto en sede doctrinal como sentadas por la jurisprudencia constitucional.

En cambio, y sin abandonar el campo de las Comunidades Autónomas con regulación propia de la delegación legislativa sin reenvío a la Constitución, nada se-

ñalan sobre la intangibilidad de la ley de bases o la interdicción de la autorización para el dictado de textos articulados gubernamentales con eficacia retroactiva, ni los Estatutos aragonés, castellano-leonés o catalán (respectivamente, en sus artículos 43, 25 y 63), ni la LORAFNA (artículo 21).

E igualmente carecen de prescripciones sobre esta cuestión las legislaciones infraestatutarias de desarrollo institucional básico estas cuatro Comunidades (Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, Reglamento de las Cortes de Aragón de 9 de julio de 1997, Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y de la Administración de Castilla y León 2001, Reglamento de las Cortes de Castilla y León de 11 de mayo de 2005, Ley catalana 13/2008, de 5 de noviembre, de Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, y Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre 2005, Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y del Presidente de Navarra, y Reglamento del Parlamento de Navarra de 5 de noviembre de 2007).

Por último, tampoco poseen una determinación propia sobre la intangibilidad de la ley de bases y la interdicción de dictar textos articulados gubernamentales retroactivos, ante el silencio estatutario, las legislaciones infraestatutarias canaria y vasca que han disciplinado la delegación legislativa autonómica (Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, Reglamento del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999, Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, y Reglamento del Parlamento Vasco de 23 de diciembre de 2008).

En todos los casos reseñados en los que la regulación propia de la delegación legislativa autonómica (Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Navarra y País Vasco) no reenvía a la Constitución, y no establece la doble interdicción de autorizar para modificar la propia ley de bases o para dictar textos articulados gubernamentales con eficacia retroactiva, ¿no rigen tales prohibiciones?

En primer término, hay que recordar que el artículo 83 de la Constitución limita su aplicabilidad a la delegación legislativa en el ámbito del Estado, por lo que no es de aplicación directa al fenómeno de la delegación legislativa autonómica, salvo en caso de expreso reenvío estatutario o infraestatutario (en este caso, siempre que sea compatible con las propias prescripciones del respectivo Estatuto de Autonomía).

Cabría plantear, entonces, la aplicación analógica del artículo 83 de la Constitución, si se concluye que existe efectivamente una laguna, y que por tanto, entra en juego la supletoriedad del Derecho estatal *ex* artículo 149.3 de la Constitución, pues habría identidad de razón entre ambos casos (el estatal regulado por el precepto constitucional, y el autonómico, en caso de laguna).

Ahora bien, cuando se ha optado por no reenviar a la Constitución, y por dispensar una regulación autonómica propia de la cuestión, es cabal dudar que haya una laguna por la imprevisión del supuesto. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada, y distinguir entre los dos casos en cuestión: de un lado, la prohibición de habilitar para modificar la propia ley de bases; de otro, la de autorizar el dictado de disposiciones delegadas gubernamentales retroactivas.

Por lo que respecta a la primera, la intangibilidad de la ley de bases es una exigencia que deriva de la atribución estatutaria de la titularidad de la potestad legislativa al respectivo Parlamento autonómico. Si el Consejo de Gobierno pudiera disponer de la ley de bases, ya no se estaría ante una delegación legislativa subordinada a la previa habilitación legal dentro de los márgenes que esto permita, sino de un libre ejercicio de la función legislativa propia de quien es titular de ella, y esa titularidad plena (dentro de las generales coordinadas constitucionales y estatutarias de validez) sólo incumbe a la correspondiente Asamblea. Una ley de bases que tal hiciese de modo expreso sería inconstitucional por antiestatutaria.

Y si lo hiciera la norma delegada, bien fuera por expresa infracción de una positiva interdicción de la ley de bases, bien fuera amparándose en el mero silencio, acarrearía, por igual razón que la antes señalada para la propia ley de bases, la inconstitucionalidad de la correspondiente norma delegada. Por cierto, que ese mero silencio de la ley de bases no conllevaría necesariamente la inconstitucionalidad de ésta, pues cabría una cabal interpretación de la misma conforme al Estatuto (y en consecuencia, también a la Constitución), consistente en determinar que el mero silencio de la ley de bases sobre su inmodificabilidad gubernamental no supone autorización para que el Gobierno la modifique.

Muy otra ha de ser la conclusión en torno a la cuestión de la irretroactividad, si bien deben distinguirse las hipótesis posibles. La primera, que la ley de bases no

contenga, tampoco, disposición alguna sobre el ámbito temporal de aplicación de la subsiguiente norma gubernamental delegada. Con arreglo a la norma general de irretroactividad salvo expresa disposición en contrario (y siempre que no jueguen los límites constitucionales generales), cabría presumir que la ausencia de previsión de la ley de bases en tal sentido equivale a una voluntad, bien que implícita, de que el Decreto legislativo gubernamental tenga exclusiva eficacia prospectiva.

El problema surge si hay explícita habilitación para que el Consejo de Gobierno dé alcance retroactivo al correspondiente texto articulado. Sin embargo, tal alcance temporal en nada afecta a la integridad de la función legislativa parlamentaria, pues en todo caso la libre decisión sobre esta cuestión quedaría siempre en manos de la correspondiente Asamblea. Recuérdese que, si hay limitación, ésta operaría sobre la ley de bases. Esto es, sobre el legislador.

Pero, precisamente, la ausencia de regulación estatutaria (o general infraestatutaria en caso de faltar la primera), unida a la inaplicabilidad directa del artículo 83 de la Constitución, al limitar su ámbito, dado su enclave constitucional en el Título III, a las Cortes Generales, no hace sino subrayar esa libertad de la Asamblea legislativa autonómica, que siempre tendría la posibilidad de incluir esa interdicción en cada ley de bases que dicte.

Ello no supone que no haya limitaciones a la posibilidad de retroactividad del texto articulado autonómico en tal escenario. Significa que esas restricciones son las generales operantes sobre las normas con fuerza de ley. Esto, esto es, esencialmente, las derivadas del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales que establece el artículo 9.3 de la Constitución (y su “*alter ego*”, jurisprudencialmente deducido por el Tribunal Constitucional: el de retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables).

#### ***2.2.4.- Los límites materiales a la delegación legislativa (y a la legislación delegada): lo común y lo divergente entre las distintas Comunidades Autónomas***

Uno de los aspectos centrales de la delegación legislativa como instituto acogido en nuestro ordenamiento es la cuestión de los límites materiales, los ámbitos

sobre los que la correspondiente institución parlamentaria tiene vedado habilitar al respectivo órgano ejecutivo para producir normas con rango y fuerza de ley, cuestión que se proyecta necesariamente, también, en el ámbito autonómico (esto es, de la delegación legislativa y el decreto legislativo autonómicos). Y es éste uno de los elementos en los que cabe hallar, a la vez, más heterogeneidad, y ciertas pautas comunes entre las distintas Comunidades Autónomas.

Todas las Comunidades Autónomas tienen como característica común el haber rodeado a la delegación legislativa de límites materiales. Esto es, la delimitación de determinadas materias o cuestiones que quedan normativamente excluidas de la posible incidencia de las respectivas leyes autonómicas de delegación, y en consecuencia de los correspondientes Decretos legislativos autonómicos.

Ahora bien, pese a la amplia difusión de tales límites materiales, es también éste uno de los aspectos de la delegación legislativa en el ámbito autonómico en el que reina una mayor disparidad en su efectiva configuración entre las distintas Comunidades. Esto es, todas señalan materias en sus respectivas normas reguladoras sobre las que se impide la delegación legislativa, pero esas materias varían notablemente de unas a otras Comunidades Autónomas. Aunque tal variabilidad tampoco impide, desde la óptica inversa, que algunos de esos límites materiales, algunas de esas materias excluidas, se repitan en varios ordenamientos autonómicos.

También hay importantes variaciones en cuanto al tipo de norma, y su condición jerárquica, donde se ubica la regulación de la delegación legislativa autonómica, y, en consecuencia, de los límites materiales. En las Comunidades canaria y vasca, esa regulación es exclusivamente infraestatutaria, ante el silencio de la respectiva norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Y en uno y otro caso, varían también las sedes normativas, emplazándose lo esencial de la regulación en la Ley de Gobierno en el caso vasco<sup>72</sup>, y en el Reglamento del legislativo autonómico en el canario<sup>73</sup>.

La ubicación en una u otra sede normativa de estas determinaciones tiene un desigual efecto vinculante sobre el legislador autonómico a la hora de conferir dele-

---

<sup>72</sup> Artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco.

<sup>73</sup> Artículo 146 del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999.

gaciones al correspondiente Consejo de Gobierno. Aunque doctrinalmente se haya postulado en alguna ocasión a la legislación de desarrollo institucional básico como emplazamiento idóneo para las reglas referentes a la delegación legislativa autonómica, lo cierto es que, en el caso de las Leyes de Gobierno, o de relación entre éste y el Parlamento autonómico, pese a su significación material, carecen de supraordenación jerárquica sobre las restantes leyes autonómicas.

De este modo, cualquier ley sectorial podría «saltarse» las determinaciones previas del propio legislador, dada la identidad jerárquica, en virtud de los principios cronológico y de especialidad. Circunstancia que, aunque *a priori* pueda resultar de más compleja verificación cuando esos límites materiales vengán establecidos en el Reglamento parlamentario autonómico (cuando éste pueda considerarse formalmente un tipo distinto de fuente del Derecho que la ley parlamentaria, lo cual es dudoso en algunas Comunidades que escogen precisamente la forma de Ley para contener o aprobar el Reglamento parlamentario), lo cierto es que la pertenencia de éste al parámetro de constitucionalidad de la ley autonómica sólo es cuestión cierta por lo que se refiere a la observancia de los trámites integrantes del procedimiento legislativo. Esto es, a las inconstitucionalidades de carácter procedimental (o vicios *in procedendo*)<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> La cuestión del Reglamento parlamentario como canon de constitucionalidad excede del objeto del presente trabajo. Acerca de la no inclusión de los Reglamentos dentro de dicho canon en el artículo 28 de la LOTC, véase el comentario a dicho precepto elaborado por G. FERNÁNDEZ FARRERES, en J. L. REQUEJO PAGÉS (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pág. 399. Sobre el Reglamento parlamentario y la inconstitucionalidad formal por vicios procedimentales establecidos en el mismo, incluyendo el resumen y comentario de la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, pueden citarse los siguientes trabajos: L. AGUIAR DE LUQUE, «El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión», *Revista de Derecho Político*, n.º 24, 1987, págs. 9-30; A. DE ASÍS ROIG, «Influencia de los vicios *in procedendo* sobre la eficacia de las leyes», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Civitas, Madrid, 1985; P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 189-238; E. JIMÉNEZ APARICIO, «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3, 1989, págs. 143-197. Un resumen de las conclusiones doctrinales y jurisprudenciales sobre este

De hecho, es cuestión mucho más compleja que la norma de organización y funcionamiento de la Asamblea parlamentaria, su correspondiente Reglamento, pueda añadir al bloque de la constitucionalidad a que se somete una norma con fuerza de ley adicionales requerimientos de índole material (o no estrictamente procedimental), cuya justiciabilidad ante el Tribunal Constitucional, o ante la propia jurisdicción ordinaria presentaría, asimismo, notable complejidad. De hecho, resultaría dudoso que el Reglamento parlamentario dispusiera de fuerza pasiva, en lo que se refiere a la imposición de restricciones materiales al ámbito de aplicación de una posterior ley de delegación (procedente de la misma Cámara legislativa, además).

Los límites materiales a la delegación habrían de buscarse, entonces, en la interpretación sistemática del respectivo Estatuto de Autonomía. Y, en su caso, en la analógica aplicación de los preceptos constitucionales sobre la delegación legislativa de las Cortes en el Gobierno central, por la vía del principio de supletoriedad del Derecho estatal (artículo 149.3 de la Constitución). En este sentido, cabe estimar aplicable, por analogía, y a través del juego de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, la regulación constitucional de la delegación legislativa, ante el doble (y hasta triple) silencio normativo autonómico: en el Estatuto, en las Leyes de Gobierno y en los correspondientes Reglamentos parlamentarios.

Uno de los esenciales aspectos en los que existe diversidad interautonómica en la configuración de los límites a la delegación es el referente a la técnica normativa concreta, o el modo de darles un determinado contenido. De nuevo en este punto se impone la distinción entre las Comunidades Autónomas cuya regulación de la delegación legislativa se fundamenta en el reenvío expreso a los artículos 82 y siguientes de la Constitución (Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia), y aquéllas otras que han optado por otorgar una disciplina propia a la cuestión sin recurrir al referido reenvío explícito (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, , Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco).

---

asunto se ofrece en E. ARANDA ÁLVAREZ, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 249-255.

Entre las Comunidades de este segundo grupo, el grado de variabilidad en cuanto a los concretos límites materiales escogidos es mayor, al ser resultado de la libre ponderación del legislador estatuyente al amparo del principio dispositivo. O, en el caso de Navarra, del legislador foral, al amparo de la competencia de organización de las instituciones de autogobierno, si bien con el relativo valor o fuerza pasiva que las previas determinaciones legales tienen sobre el propio legislador autonómico. Sin embargo, también contribuyen a esta diversidad las Comunidades del primer grupo, las que optaron en sus Estatutos por el reenvío a la regulación constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central.

Dado el distinto contexto institucional, y aun de fuentes (significadamente, ante el carácter exclusivamente estatal de la figura de la ley orgánica, cuyo ámbito de reserva material delimita el círculo de exclusiones de la delegación legislativa, a tenor del artículo 82.1 de la Norma Fundamental), la legislación autonómica infraestatutaria ha efectuado en múltiples ocasiones, como podrá comprobarse más adelante, adaptaciones interpretativas que de las exigencias constitucionales a la delegación legislativa en el marco estatal se desprenden de su aplicación al homólogo instituto jurídico en el contexto de la correspondiente Comunidad Autónoma.

No obstante, y con independencia de esta específica adaptación al contexto peculiar de las respectivas Comunidades Autónomas obrado mediante la pertinente normativa infraestatutaria, juegan para estas Comunidades con expreso reenvío a la regulación constitucional las exclusiones explícitas que se derivan del artículo 82.1 y 81 y concordantes de la Norma Fundamental. En concreto, aunque *mutatis mutandis* a la luz de la específica configuración institucional y competencial de cada una de dichas Comunidades Autónomas, la exclusión de las materias propias de ley orgánica.

Algunas de tales materias, por su propio contenido, y en concreto, por consistir en la reserva constitucional a la ley orgánica la ordenación de instituciones del conjunto del Estado, sin paralelo en el ámbito autonómico, no resultarían de observancia y aplicabilidad a las correspondientes leyes autonómicas de delegación, lisa y llanamente porque éstas serían inviables. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional, según el artículo 165 de nuestra Carta Magna, o la constitución, funcionamiento y



gobierno de los Juzgados y Tribunales o el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados, con arreglo al artículo 122.1 de la Norma Fundamental.

Otras instituciones del Estado cuya regulación reserva la Constitución a la Ley orgánica, excluyéndola de las leyes de delegación, por el contrario, sí que resultan trasladables a estas Comunidades Autónomas, por disponer de un órgano homólogo, e incluso homónimo. Se trata de las figuras del Defensor del Pueblo, o las instituciones que en cada caso llevan a cabo la función consultiva en términos similares al Consejo de Estado.

E igualmente operan en estas Comunidades Autónomas con regulación propia de la delegación legislativa sin expreso reenvío a los preceptos constitucionales reguladores de la misma figura en el contexto del Estado otras dos series de relevantes límites que pesan sobre la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central. Una es la relacionada con los derechos fundamentales y libertades públicas, en la medida en que aspectos propios de dichos derechos pueden proyectarse sobre materia de competencia autonómica.

Cabe pensar, por ejemplo, en el derecho de asociación, dada la competencia autonómica en materia de asociaciones. O en el derecho a la educación, sobre el que las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, disponen de competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal. Y asimismo por esta vía de la exclusión del desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas quedaría vedado el del derecho de sufragio activo y pasivo en los procesos electorales a las instituciones representativas de la Comunidad Autónoma.

Otro ámbito material excluido que resultaría de la aplicación analógica del artículo 82.1 de la Constitución, dado que como se verá, constituye objeto de una restricción expresa en algunas Comunidades Autónomas con regulación propia de la delegación legislativa sin expresa remisión al texto constitucional, es la incidencia en la reforma del Estatuto de Autonomía (pues la definitiva aprobación de éste, como se sabe, es una de las cuestiones reservadas al legislador orgánico, y por tanto, excluida automáticamente del ámbito de la delegación legislativa estatal por el juego de los artículos 82.1 y 81.1 de la Constitución).

En los subepígrafes que siguen, se analizan las diversas exclusiones materiales a la delegación legislativa autonómica, agrupándolas según las más comunes entre las diversas Comunidades Autónomas (intangibilidad de los derechos, exclusiones en el ámbito de la configuración institucional autonómica, interdicción de incidir en la regulación del régimen electoral, o en la de materias reservadas a leyes autonómicas de aprobación por mayoría cualificada, o llevar a cabo la aprobación del presupuesto, o la regulación de aspectos relacionados con la organización territorial de la propia Comunidad Autónoma, o de la propia reforma estatutaria.

La exposición de los límites concluye, finalmente, con la mención a los que son peculiares o propios sólo de alguna de las Comunidades Autónomas.

#### *2.2.4.1.- La «intangibilidad» de los derechos*

Es ésta una de las limitaciones materiales a la delegación legislativa más extendida entre las Comunidades Autónomas, no sólo por el juego del artículo 82.1 en relación con el artículo 81 de la Constitución para aquéllas cuya regulación estatutaria (Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia) o infraestatutaria (Canarias<sup>75</sup>) remite a los preceptos de la Norma Fundamental referentes a la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, como anteriormente quedó señalado.

Algunas de las Comunidades que han optado por una disciplina propia de la delegación legislativa en el respectivo ámbito autonómico (concretamente, las de Andalucía, Aragón, Cataluña), sin duda por influencia del modelo ofrecido por la

---

<sup>75</sup> A la ausencia de regulación estatutaria del fenómeno de la delegación legislativa, se une la ausencia de mención expresa a restricciones materiales en su regulación infraestatutaria. Concretamente, nada se dice al respecto ni en la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, ni en el Reglamento del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999, cuyo artículo 146 establece la regulación sustantiva de la delegación legislativa autonómica, más allá de la mera previsión como función del Consejo de Gobierno que se efectúa en la Ley antes citada (artículo 21.b).

Constitución, establecen, con u otra configuración técnica, o sede normativa concreta, esta importante restricción al juego de la ley autonómica de delegación y, en consecuencia, al decreto legislativo autonómico.

Así, en particular, el artículo 109.2.d) del actual Estatuto andaluz declara excluidas de la delegación legislativa (autonómica) las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en el propio Estatuto. Por su parte, el artículo 43.1 del vigente Estatuto aragonés preceptúa que no cabrá la delegación para la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Estatuto.

Y debe citarse a este respecto, también, el artículo 63.1 del Estatuto catalán, el cual, tras su íntegra reforma en 2006, prescribe que no pueden ser objeto de delegación, entre otros aspectos, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por la propia norma estatutaria y por la Carta de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos de Cataluña.

Por su parte, el País Vasco, sin regulación estatutaria de la delegación legislativa, pero con previsión infraestatutaria, ha establecido de manera expresa en el artículo 52.1.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno, regulador del instituto en el ámbito de la Comunidad Autónoma, la prohibición de afectar al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Sin embargo, y todavía dentro del grupo de las Comunidades que no reenvían a la Constitución en materia de delegación legislativa, sino que le dispensan una regulación propia, ninguna expresa determinación acerca de la intangibilidad de los derechos puede hallarse en la normativa estatutaria o infraestatutaria aplicable, o en ambas, según los casos, de Asturias<sup>76</sup>, Castilla y León<sup>77</sup>, Murcia<sup>78</sup> y Navarra<sup>79</sup>. No

---

<sup>76</sup> Apartado 2 del artículo 24 bis del Estatuto asturiano: «No podrá delegarse la aprobación de la Ley de Presupuestos ni la de normas con rango de ley para las que este Estatuto, las leyes o el Reglamento de la Junta General requieran mayorías cualificadas». Tampoco puede hallarse determinación al respecto en la Ley 6/1984, de 5 de julio, de Presidencia y del Consejo de Gobierno de Asturias, ni en el Reglamento de la Junta General de Asturias, de 18 de junio de 1997, cuyo artículo 167.1 establece otras restricciones por rúbricas de secciones del Capítulo V del Título VI, ninguna de las cuales viene referida, en concreto, a derechos y libertades en general.

<sup>77</sup> El artículo 25.3 del Estatuto castellano-leonés actual establece, como podrá comprobarse en los siguientes subepígrafes de este trabajo, otro tipo de limitaciones, entre las que no se halla la

obstante, cabe postular la analógica aplicación, vía principio constitucional de supletoriedad del Derecho estatal, de las reglas constitucionales de la delegación legislativa estatal, de la que cabe inducir un principio general de interdicción de la delegación legislativa, y de la consiguiente incidencia normativa de la legislación delegada gubernamental, en materia del desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Tal interdicción resultaría trasladable a estas Comunidades Autónomas sin expreso reenvío a la Constitución en materia de delegación, aun con explícita determinación en materia de exclusión de la regulación de derechos, en la medida en que el distinto alcance de las explícitas exclusiones efectivamente existentes pudiera dejar sin cobertura a algún derecho fundamental o libertad pública. Salvo los casos en que la limitación esté expresamente prevista por la legislación infraestatutaria, en cuyo caso sería ésta de directa y única aplicación, como sucede, por ejemplo, con el artículo 53.a) de la Ley 7/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en el caso de la Comunidad Valenciana.

Dicha eficacia impeditiva derivada de la regulación constitucional a falta de previsión en el correspondiente ordenamiento autonómico, lógicamente, jugaría (al

---

regulación o afectación de los derechos. Tampoco se establece expresa restricción general en este sentido en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, o en el artículo 132 (y el resto) del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 11 de mayo de 2005.

<sup>78</sup> Al silencio estatutario, debe sumarse también el infraestatutario. El artículo 47.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia opta por la imposición de otros límites, cuyo contenido se irá desgranando a lo largo de los próximos epígrafes de este trabajo, pero que no incluye, nominalmente, a la regulación de los derechos y libertades. Igual sistemática (e igual contenido regulador) presenta, por su parte, el artículo 139.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de junio de 2002.

<sup>79</sup> El artículo 21.1 de la LORAFNA declara improcedente la delegación en los supuestos en que se exija mayoría absoluta para la aprobación de leyes forales, aspecto que determina el artículo 20.2 del mismo texto normativo, remitiendo su concreción a otros preceptos de la propia LORAFNA y, en materia administrativa y territorial, al Reglamento del Parlamento navarro (que lo hace, actualmente, en su artículo 160), entre cuyos diversos supuestos ninguno consiste, genéricamente, en la regulación o afectación de derechos y libertades en general, como podrá comprobarse, también, en los próximos subepígrafes del presente trabajo.

igual que la propia disponibilidad de la delegación legislativa para el respectivo legislador territorial) en la medida en que dichos derechos se proyecten sobre materias de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma, en consonancia con la doctrina establecida en materia de regulación estatutaria de derechos por la jurisprudencia constitucional de los últimos años (SSTC 247/2007, y 31/2010).

Cabe pensar, por ejemplo, en el derecho de asociación, dada la competencia autonómica en materia de asociaciones. O en el derecho a la educación, sobre el que las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, disponen de competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal. Y asimismo por esta vía de la exclusión del desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas quedaría vedado el del derecho de sufragio activo y pasivo en los procesos electorales a las instituciones representativas de la Comunidad Autónoma, en la medida en que no sea objeto de expresa exclusión estatutaria o por mor de la legislación autonómica infraestatutaria.

#### *2.2.4.2.- Las exclusiones en materia de organización institucional*

Otro de los ámbitos más comúnmente excluidos de las posibilidades de delegación legislativa autonómica, aunque no en todas las Comunidades, y entre las que sí, con un alcance y extensión desigual, es el de la ordenación normativa de las instituciones de autogobierno. Tanto las básicas (Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno, y aun la propia Administración dependiente de esta última), como otras instituciones, cual puede ser el Defensor del Pueblo Autonómico, la cámara territorial de cuentas y otras.

De hecho, también es variable, dentro del denominador común de las exclusiones en materia de organización institucional, el alcance y profundidad de la extensión. En unos casos, la exclusión es genérica, y abarca el campo de las instituciones básicas autonómicas en su conjunto (usualmente entendiendo por tales el Parlamento y el Gobierno autonómicos, pero con la posibilidad de que un determinado Estatuto dé entrada a otros órganos, como en el caso aragonés el Justicia). En otros, las exclu-

siones se refieren sólo a algunas instituciones, o incluso sólo a la ordenación de aspectos determinados de éstas.

Comenzando por las exclusiones de tipo genérico, deben mencionarse los casos aragonés y gallego. Así, el artículo 43.1 del Estatuto de Aragón determina que no cabrá la delegación legislativa para, entre otras cuestiones, el desarrollo básico de sus instituciones, teniendo en cuenta que, a tenor del artículo 32 del propio texto estatutario, son instituciones de la Comunidad Autónoma las Cortes, el Presidente, el Gobierno o Diputación General y el Justicia.

Por su parte, la genérica exclusión de la ordenación institucional en Galicia no deriva del Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 10.1.a), como viene señalándose, es de los que genéricamente reenvían a la regulación constitucional de la delegación legislativa. La interdicción, con el relativo valor antes asignado a estas determinaciones contenidas en la Ley de Gobierno con respecto a las decisiones ulteriores del legislador sectorial autonómico, dimana del artículo 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente, a cuyo tenor no podrán ser objeto de delegación, entre otras limitaciones que se señalarán más adelante, las leyes institucionales o de desarrollo básico del Estatuto.

Igual sucede en el caso valenciano, pues si bien el Estatuto de Autonomía reenvía a la regulación constitucional de la delegación legislativa, la legislación infraestatutaria contiene específicas previsiones al respecto. Así, de conformidad con el artículo 53.b) de la Ley 7/1983, de 30 de diciembre, del Consell, no cabe delegación cuando se afecte al ordenamiento institucional básico de la Comunidad Valenciana o al régimen jurídico de su Administración Pública.

En este sentido, el artículo 20, apartados 2 y 3, del Estatuto valenciano determina cuáles son las instituciones que, en su conjunto (primer apartado del mismo artículo), componen la Generalidad. De un lado (apdo. 2), les Corts Valencianes, el President y el Consell. De otro (apdo. 3), también lo son la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comitè Econòmic i Social.

Por otro lado, e incluso a falta de regulación estatutaria de la delegación legislativa, como viene señalándose, la legislación de Murcia también establece esta gené-

rica restricción, de nuevo con el relativo valor de las limitaciones legislativas sobre las decisiones del ulterior legislador sectorial autonómico, la legislación murciana. Se trata del artículo 47.1.a) de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, que impide a la Asamblea Regional delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de elaborar disposiciones normativas con fuerza de ley en materia de ordenamiento institucional básico de la Comunidad Autónoma.

De menor radio institucional de acción son las exclusiones estatutarias o infraestatutarias que se refieren a la incidencia sobre instituciones autonómicas determinadas. En algunos supuestos, la prohibición se proyecta sobre la regulación del Consejo de Gobierno autonómico (más en concreto, sobre el ordenamiento básico del Gobierno).

Es el caso de la Comunidad de Madrid, y también del País Vasco. Si bien, al haberse establecido en el ámbito infraestatutario, respectivamente, por los artículos 36.1.a) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, reguladora del Gobierno y de la Administración de Madrid, y 52.1.b) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno del País Vasco, puede ser sorteada en cualquier momento por el propio legislador autonómico y conferir la delegación.

Así sucede porque la norma superior a que debe someterse éste, que es el Estatuto de Autonomía (artículo 15.3), se halla entre los que reenvían las condiciones y términos de la delegación legislativa autonómica a lo establecido en los artículos 82 a 84 de la Constitución. Y éstos, como es notorio, no impiden la incidencia de normas delegadas gubernamentales en la ordenación del Gobierno central.

En otras Comunidades Autónomas, la interdicción a la delegación legislativa en lo atinente a la regulación del Gobierno respectivo deriva de la prohibición de incidir en materias reservadas a leyes autonómicas de aprobación por mayoría cualificada. Tal ocurre en Asturias, Baleares y Navarra.

En efecto, el artículo 24 bis, apartado 3, en relación con los artículos 32.4, y 33.3, todos ellos del Estatuto de Autonomía asturiano, reservan a leyes autonómicas de adopción por mayoría absoluta (excluyendo, en virtud del primero de tales preceptos la posibilidad de delegación legislativa) la regulación del estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente de la Comunidad

Autónoma, y las atribuciones del Consejo de Gobierno, junto con el estatuto de sus componentes, forma de nombramiento y cese de los mismos.

Por su parte, el artículo 48.1 del Estatuto balear, en relación con los artículos 56.8 y 57.3 exigen mayoría absoluta (también excluyendo, en virtud del primero de dichos preceptos, la posibilidad de delegación legislativa), respectivamente, para las leyes reguladoras de la forma de elección del Presidente, su Estatuto personal y demás atribuciones que le son propias, y para la organización del Gobierno, las atribuciones y el Estatuto personal de cada uno de sus componentes.

De manera similar, el artículo 21.1 de la LORAFNA, en relación con el artículo 151.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que, de conformidad con la remisión a él efectuada por el mencionado precepto estatutario, define como materias reservadas a ley requeridas de aprobación por mayoría absoluta las materias previstas, entre otros preceptos estatutarios, en el artículo 25 de la propia LORAFNA determina la prohibición de delegación legislativa, en lo relativo a la composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación Foral, así como el estatuto de sus miembros. También se requiere mayoría absoluta, y por tanto se excluye de delegación, la ordenación de la Cámara de Comptos, prevista anteriormente en el artículo 18 de la LORAFNA, renumerado como artículo 18 bis de ésta por la Ley orgánica 7/2010, de 27 de octubre.

En otras Comunidades Autónomas, la prohibición alcanza, además de al Gobierno, a la ordenación de la respectiva Administración autonómica mediante legislación delegada gubernamental. Así, de nuevo, en los casos madrileño y vasco, pues los recién mencionados preceptos legales autonómicos extienden la interdicción también al régimen jurídico de las respectivas Administraciones. Y también en las Comunidades murciana y valenciana, que a la exclusión antes señalada del ordenamiento de las instituciones básicas suma en los mismos preceptos reguladores (respectivamente, los artículos 47.1.b) de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, y 53.b) de la Ley del Consell) el régimen jurídico de la Administración autonómica.

No obstante, procede evocar una vez más la falta de fuerza pasiva de estas determinaciones legales frente al futuro legislador sectorial autonómico, si éste deci-



de otorgar delegaciones legislativas en esta materia. La identidad de rango de estas leyes de gobierno y las eventuales leyes sectoriales posteriores de delegación se une a la referida ausencia de prohibición constitucional de habilitar el dictado de legislación delegada gubernamental en materia de Gobierno y Administración. Una prohibición aplicable, en unos casos, por directo reenvío estatutario (la situación de Madrid y Valencia), y en otros por analogía, vía supletoriedad del Derecho estatal, para integrar la ausencia de regulación estatutaria (supuestos murciano y vasco).

En cambio, en la Comunidad de Extremadura, y también por la vía de la interdicción de delegación legislativa en materias reservadas a leyes de aprobación por mayoría cualificada, las restricciones de incidencia sobre la ordenación institucional son menores. Así, de conformidad con el artículo 22.2 del nuevo Estatuto, en relación con los artículos 22.1, 23.4, 45 y 46, se excluye de la delegación legislativa, en materia institucional, la regulación de la iniciativa legislativa popular, del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas. A lo que hay que sumar la aprobación del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, también reservado a ésta, y por mayoría absoluta, en el artículo 16.2.d) del propio Estatuto.

En calidad de cuestión institucional específica objeto de explícita prohibición de incidencia por parte de la delegación legislativa, hay que mencionar, únicamente en los casos de Castilla y León y Galicia, la fijación de las sedes de las instituciones de autogobierno. En el caso castellano-leonés, en virtud de los artículos 25.3 y 3 del Estatuto castellano-leonés (el primero excluye las leyes sometidas a aprobación por mayoría cualificada, y el segundo exige mayoría de dos tercios para tal cuestión).

Y en el supuesto gallego, la exclusión deriva del artículo 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente, en relación con el artículo 8 del Estatuto de Autonomía. El precepto legal citado, además de las materias propias de las leyes institucionales en general, excluye de delegación las materias sometidas a leyes cuya adopción requiera mayoría cualificada. Y es precisamente el referido precepto estatutario el que exige mayoría parlamentaria de dos tercios para aprobar las leyes de sedes institucionales.

Como específica limitación de orden institucional, por último, cabe mencionar el límite, derivado de la especial configuración de la Comunidad Autónoma vasca como consecuencia de la garantía constitucional de la foralidad jurídico-pública,

consistente en la prohibición regular el régimen general de relaciones entre ésta y los Territorios Históricos, establecida en el artículo 52.1.c) de la Ley autonómica 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno.

#### *2.2.4.3.- El régimen electoral*

Otro de los aspectos en los que es común la introducción de una prohibición de delegación legislativa autonómica es en el régimen electoral de la Comunidad Autónoma. A este resultado se llega mediante tres alternativas de regulación. De un lado, mediante el genérico reenvío a los preceptos constitucionales relativos a la delegación, pues como es sabido, entre las materias reservadas a la ley orgánica por el artículo 81.1 de la Norma Fundamental que quedan excluidos del ámbito de la legislación delegada en virtud del artículo 82.1 es el régimen electoral general.

*Mutatis mutandis*, la aplicación de esta exclusión al ámbito autonómico mediante el expediente del reenvío, claramente determina que todo lo relativo al régimen electoral en el ámbito institucional de las correspondientes Comunidades Autónomas queda al margen de las posibilidades de delegación legislativa. Tal es la solución imperante, en todo caso, en las Comunidades que efectúan el reenvío y en virtud de él: las de Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia.

La segunda forma de delimitar este ámbito excluido a la delegación legislativa autonómica se cifra en la expresa previsión del régimen electoral (o de la ley electoral) como materia vedada. Es la solución estatutariamente adoptada en el actual Estatuto andaluz, por consecuencia del artículo 109.1.c) en relación con los artículos 105.1 y 108, todos ellos de la referida norma institucional básica. También este modelo se sigue por los Estatutos aragonés (artículo 43.1), castellano-leonés (artículo 25.3).

La tercera alternativa viene una vez más de la mano de la definición, como dominio excluido de delegación legislativa, a las materias reservadas a leyes autonómicas de aprobación por mayoría cualificada. Esta es la solución acogida en las

Comunidades asturiana<sup>80</sup>, balear<sup>81</sup>, catalana<sup>82</sup>, extremeña<sup>83</sup>, gallega<sup>84</sup>, madrileña<sup>85</sup>, murciana<sup>86</sup>, navarra<sup>87</sup>, y valenciana<sup>88</sup>.

---

<sup>80</sup> Artículo 24 bis, apartado 3, en relación con el artículo 25.2 del Estatuto

<sup>81</sup> Artículos 38.1 y 41 del Estatuto. Nótese que el segundo de tales preceptos no reserva la totalidad del régimen electoral a ley de aprobación por mayoría de dos tercios, sino únicamente el número de Diputados que debe corresponder elegir en cada una de las circunscripciones electorales y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecten. De los artículos 53.2, 81.1 y 23 de la Constitución se deriva un principio de reserva de ley en materia de régimen electoral, por lo que los restantes aspectos, tales como los administrativos y los referentes a la titularidad y ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo, en el ámbito autonómico quedan directamente reservados a la Ley regional en los espacios de intervención normativa de las Comunidades Autónomas delimitados por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. A pesar de la literalidad del artículo 38.1 del Estatuto balear, que restringe la exclusión de delegación legislativa autonómicos a los aspectos sometidos a ley requerida de mayoría cualificada, la aplicación de los referidos principios constitucionales, así como el de exclusión de legislación delegada en lo atinente al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (aquí los de sufragio, por lo que se refiere a los comicios autonómicos), conduciría a la conclusión de que también a los ámbitos del régimen electoral de la Comunidad Autónoma no mencionados en el artículo 41 del Estatuto de Illes Balears alcanzaría la interdicción de delegación legislativa territorial.

<sup>82</sup> Artículos 63, 62.2 y 56.2 del Estatuto.

<sup>83</sup> Artículos 22.2, 22.1 y 17 del actual Estatuto.

<sup>84</sup> Artículo 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 febrero, del Presidente y de la Xunta de Galicia, coincidente en sentido y resultado con el reenvío estatutario a los preceptos constitucionales reguladores de la delegación legislativa.

<sup>85</sup> Artículo 36.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de Madrid, asimismo coincidente con el reenvío estatutario a los preceptos constitucionales reguladores de la delegación legislativa.

<sup>86</sup> Artículo 47.1.c) de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, y artículo 139.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de junio de 2002).

<sup>87</sup> Artículos 21.1, 20.1 y 15.2 de la LORAFNA, en relación con el artículo 151.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

<sup>88</sup> artículo 53.c de la Ley 5/1983, reguladora del Consell, asimismo coincidente en sentido y resultado con el reenvío estatutario a los preceptos constitucionales reguladores de la delegación legislativa.

2.2.4.4.- *Exclusiones relacionadas con la función financiera: aprobación de la Ley de Presupuestos y de leyes tributarias*

Por sus singulares características, tanto de contenido como de procedimiento de aprobación, y a consecuencia de la relevancia de la función presupuestaria de los Parlamentos como elemento caracterizador de su posición institucional en el marco democrático, también la aprobación de la Ley de Presupuestos queda fuera de las posibilidades de la delegación legislativa, en particular de la que tiene por finalidad la formación *ex novo* de textos articulados.

Ciertamente, es esta una cuestión no incluida en el ámbito expreso de exclusión de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central que disciplinan los artículos 82 a 85 de la Constitución. Sin embargo, tampoco es cuestión dudosa que una sistemática interpretación con el contenido del artículo 134 de la Norma Fundamental conduce necesariamente a una respuesta negativa al interrogante acerca de si cabe delegar en el Ejecutivo la aprobación de los Presupuestos anuales.

Tal respuesta ofrece la solución para las Comunidades Autónomas cuya única previsión explícita al respecto se cifra en la genérica remisión a los mencionados preceptos constitucionales referentes a la delegación legislativa en el marco estatal. Sin embargo, varias Comunidades han optado por incluir la interdicción en sus propias legislaciones, a menudo en el articulado estatutario, y en otras ocasiones en la normativa propia de desarrollo institucional básico.

Así, los artículos 109.2.b) del Estatuto andaluz, 43.1 del aragonés, 25.3 y 24.3 del castellano-leonés, y 22.2 y 22.1 del extremeño vedan la delegación legislativa en lo relativo a la aprobación de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Similares prescripciones, aunque ya en el ámbito normativo infraestatutario, derivan, en Asturias, del artículo 167.1 en relación con la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo V del Título I del Reglamento de la Junta General. En Galicia, cuyo Estatuto se limita al reenvío a los artículos 82 a 84 de la Constitución, del artículo 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente. Y en el País Vasco, del artículo 52.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco.

Como caso especial, debe señalarse que la remisión del artículo 25.3 del Estatuto castellano-leonés al artículo 24.10 de su propio texto, para configurar uno de los ámbitos exentos de delegación legislativa, cifra dicho ámbito en las leyes tributarias. Ello determina, entre otras cuestiones, no sólo la exclusión de la legislación delegada gubernamental del ámbito de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, sino también del ejercicio de la capacidad normativa atribuida sobre varios de los impuestos cedidos (el IRPF entre ellos) por el Estado al amparo del artículo 150.1 de la Constitución en las leyes de cesión de tributos estatales a la Comunidad Autónoma.

#### *2.2.4.5.- La exclusión de las materias reservadas a leyes de aprobación por mayorías parlamentarias cualificadas*

Una de las técnicas más extendidas de delimitación expresa de los límites materiales a la delegación legislativa autonómica, y que al tiempo da lugar a un panorama más variopinto de exclusiones entre las diversas Comunidades que recurren a ella, consiste en declarar vedadas a las leyes de delegación las materias reservadas en la respectiva Comunidad Autónoma a leyes de necesaria aprobación por mayoría cualificada. Siguen, en concreto, este procedimiento las Comunidades de Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia.

Por lo que respecta a Andalucía, la exclusión se establece genéricamente en el artículo 109.2.c). Y exigen mayorías cualificadas, lo que por mor de dicho precepto supone la automática interdicción de la delegación legislativa, los artículos 93.1 (leyes de transferencia y delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a los Ayuntamientos, requeridas de mayoría absoluta), 96.4 (leyes referentes a la apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación de las Diputaciones provinciales, requeridas de mayoría absoluta), 102.2 (aprobación por mayoría absoluta del Reglamento parlamentario autonómico), 105.1 (anteriormente mencionado, y referido a la Ley electoral), 108 (aprobación por mayoría absoluta de las leyes que afectan a la organización territorial, el régimen electoral o la organización de las instituciones básicas).

En Asturias, es el tercer apartado del precepto regulador de la delegación legislativa, el artículo 24 bis, el que determina que ésta no cabe para la aprobación de normas con rango de ley para las que el propio Estatuto, el Reglamento parlamentario u otras leyes requieran mayorías cualificadas. En el propio Estatuto, tal se hace en los artículos 25.2 (régimen electoral), 28.1 (Reglamento parlamentario de la Junta General), 32.4 (estatuto personal, procedimiento de elección y cese y atribuciones del Presidente de la Comunidad Autónoma), 33.2 (atribuciones del Consejo de Gobierno, estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes), 56.2 (reforma del Estatuto, por mayoría de tres quintos), 56 bis (reforma estatutaria para ampliación competencial, por mayoría absoluta).

Por remisión del artículo 24 bis, apartado 3, del Estatuto asturiano, el Reglamento de la Junta General establece mayorías cualificadas, con la consiguiente exclusión de delegación legislativa, en los artículos 162 (reforma estatutaria, una vez más), 163 (proposiciones y proyectos de ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución, aunque sea difícilmente imaginable, en teoría y en la práctica) que un decreto legislativo pueda contener un proyecto o proposición de ley ante las Cortes Generales, 167 (exclusión de delegación en las materias incluidas, dentro del Capítulo V del Título VI del propio Reglamento, en las Secciones 1.<sup>a</sup>, referente, de nuevo, al procedimiento para la adopción de leyes sometidas a mayorías cualificadas, 2.<sup>a</sup>, sobre la Ley de Presupuestos, 3.<sup>a</sup>, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, y 4.<sup>a</sup>, referente al procedimiento de designación y designación de los parlamentarios autonómicos delegados ante el Congreso de los Diputados en los supuestos de ejercicio de la «iniciativa de la iniciativa» legislativa previstos en el artículo 87 de la Constitución), y Disposición Final Primera (reforma del Reglamento Parlamentario).

La última frase del artículo 48.1 del Estatuto balear, por su parte, establece que no podrán ser objeto de delegación la aprobación de las leyes que necesitan, para ser aprobadas, una mayoría especial. Tales leyes se prevén en los artículos 41.4 (por dos tercios, la reguladora del número total de Diputados integrantes del Parlamento, y el que corresponde a cada circunscripción, junto a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad), 45.6 (por mayoría absoluta, aprobación del Reglamento parlamentario), 56.8 (por mayoría absoluta, elección del Presidente de la Comunidad, su estatuto personal y demás atribuciones que le son propias), 57.3 (por mayoría absoluta,

organización del Gobierno, atribuciones y estatuto personal de sus componentes) y 68.1 (por mayoría de dos tercios, la Ley de Consejos Insulares).

Por lo que respecta a Castilla y León, el artículo 25.3, junto a otras limitaciones ya examinadas (régimen electoral, sedes institucionales, leyes de Presupuestos y tributarias), preceptúa que no podrán ser objeto de delegación las leyes para los que el propio Estatuto exija mayorías cualificadas: concretamente, las previstas en los artículos 3 (por mayoría de dos tercios, las sedes de las instituciones autonómicas básicas), 23.4 (por mayoría absoluta, aprobación del Reglamento parlamentario autonómico) y 50.1 (por mayoría absoluta, transferencia y delegación de competencias autonómicas a los entes locales).

En Cataluña, el artículo 64.1 establece un ámbito negativo de exclusión para los Decretos legislativos que contengan textos articulados (no, en cambio, para los textos refundidos) coincidente con el ámbito positivo de materias reservadas a leyes de desarrollo básico. A su vez, conforme al artículo 62.2, éstas son aprobadas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, correspondiéndoles la regulación de las materias mencionadas por los artículos 2.3 (municipios, vequerías, comarcas y demás entes locales), 6 (leyes de normalización lingüística), 37.2 (Carta de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos de Cataluña), 56.2 (régimen electoral), 67.5 (estatuto personal del Presidente), 68.3 (organización, funcionamiento y atribuciones del Govern), 77.3 (Consejo de Garantías Estatutarias: estatuto de sus miembros, procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones y ampliación de competencias dictaminadoras no vinculantes), 79.3 (Síndic de Greuges: incompatibilidades, cese, organización, atribuciones y marco legal de la autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria de la institución), 81.2 [estatuto personal, incompatibilidades, causas de cese, organización y funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas) y 94.1 (régimen jurídico especial de Arán).

El artículo 22.2 del nuevo Estatuto extremeño, tras reenviar a los artículos 82 y 83 de la Constitución en materia de delegación legislativa, declara aplicables a ésta los límites establecidos en el apartado precedente a las Leyes de Comisión, que, además de las leyes de presupuestos, como ya se ha visto, incluye también a las que deban aprobarse por mayoría cualificada. Concretamente, las que precisan de tres quintos, previstas en los artículos 4 (por mayoría de tres quintos) y 17 (ley electoral),

o de mayoría absoluta en los artículos 23.3 (iniciativa legislativa municipal), 23.4 (iniciativa legislativa popular), 45 (Consejo Consultivo), 46 (Consejo de Cuentas), 54 (fusión, segregación y supresión de Municipios), 55 (gestión municipal de materias y funciones de competencia autonómica) y 59 (coordinación de las Diputaciones provinciales).

Aunque el Estatuto gallego reenvía a los artículos 82 a 84 de la Constitución, el artículo 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero de la Xunta de Galicia y de su Presidente, veda de la delegación legislativa la aprobación de las leyes para las que el propio Estatuto requiere mayoría cualificada. Son las previstas en los artículos 8 (por mayoría de dos tercios, fijación de las sedes institucionales), 12 (aprobación del Reglamento parlamentario, que requiere mayoría absoluta).

Al igual que los Estatutos extremeño o gallego, el madrileño reenvía en su artículo 15.3 a los preceptos constitucionales sobre delegación legislativa. Pero, a pesar de ello, el artículo 36.1.c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de Madrid, si bien con la ausencia de fuerza pasiva frente a ulteriores decisiones del legislador sectorial autonómico propia de una mera e indiferenciada norma legal, excluye de la posibilidad de delegación legislativa la aprobación de todas aquellas normas que por su carácter institucional requieran un procedimiento especial de aprobación. Tal es el caso de las estatutariamente previstas en los artículos 12 (por mayoría absoluta, la aprobación del Reglamento de la Asamblea de Madrid, con sus contenidos mínimos explicitados en el segundo apartado del precepto) y 64 (por mayoría de dos tercios, la propuesta de reforma del propio Estatuto).

Con idéntica precisión en torno a la real ausencia de fuerza pasiva de la regulación mera y exclusivamente legal de la delegación legislativa, y ante el silencio estatutario al respecto, también el artículo 47.1.d) de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, al igual que el artículo 139.1.c) del Reglamento de la Asamblea Regional de dicha Comunidad, de 14 de junio de 2002, excluyen de las posibilidades delegatorias la aprobación de las leyes que requieren un procedimiento especial o una mayoría cualificada.

En el Estatuto murciano, se recogen los siguientes supuestos, si bien no propiamente de leyes: artículo 13.1 (reforma estatutaria en clave de ampliación compe-



tencial, para lo que se precisa mayoría absoluta de la Asamblea), 27.1 (aprobación del Reglamento parlamentario) y 55.2 y 3 (reforma estatutaria). A ello hay que sumar otro procedimiento especial de producción de leyes establecido en el propio Reglamento parlamentario: concretamente, en los artículos 142 a 144 (exigencia de mayoría absoluta y otros trámites para las proposiciones de ley destinadas a hacer efectiva la adecuación de la legislación autonómica a leyes de armonización aprobadas por las Cortes Generales al amparo del artículo 150.3 de la Constitución)

También Navarra cuenta con este límite material genérico, en realidad el único previsto de manera expresa en el artículo 21.1 de la LORAFNA, referente a la delegación legislativa, al señalar que no procederá ésta en los supuestos en que, a tenor del artículo anterior, se exija mayoría absoluta para la aprobación de las leyes forales.

De conformidad con dicho precepto estatutario, y al Reglamento Parlamentario a que éste remite, concretamente, en su artículo 151, los supuestos son los siguientes: artículo 9.2 (determinación de las zonas vasco parlante de uso oficial del vascuence), 15.2 (fijación del número concreto de parlamentarios autonómicos y regulación, en general, de su elección, incluyendo los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad), 18.2 (en la actualidad, tras la reforma de la LORAFNA de 2010, artículo 18 bis, apartado 2, regulación de la Cámara de Comptos), 19.1 (iniciativa legislativa municipal), 30.2 (funciones del Presidente de la Comunidad Foral), 45.6 (regulación del patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo), 46.2 (regulación del control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra) y 48.2 (conservación, modificación y desarrollo de la Compilación Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra).

La misma remisión del artículo 20 la LORAFNA al Reglamento del Parlamento de Navarra para la determinación de las leyes sometidas a aprobación por mayorías cualificadas otorga cobertura a la determinación contenida en el artículo 151.2 del mismo, a cuyo tenor, también requerirán mayoría absoluta para su aprobación aquellas otras leyes forales que sobre organización administrativa y territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de

Portavoces y oído el criterio razonado del Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe. Y a su vez, la remisión del artículo 21.1 de la LORAFNA al precedente artículo 20 determina que las leyes forales que queden sometidas a aprobación por mayoría absoluta a consecuencia de este mecanismo, queden también excluidas de delegación legislativa.

Por último, y a pesar, de nuevo, de la remisión del artículo 44.2 Estatuto valenciano a los preceptos constitucionales ordenadores de la delegación legislativa en el ámbito del Estado, el artículo 53.d) de la Ley 5/1983, relativa al Consell exceptúa de la delegación de les Corts en el Ejecutivo territorial de la potestad de dictar normas con fuerza de ley las que requieran una mayoría cualificada para su aprobación.

Con arreglo al propio Estatuto, los casos en que así sucede son los previstos en sus artículos 24 (por mayoría de dos tercios, la Ley electoral), 25.1 (aprobación del Reglamento, por mayoría absoluta), 44.5 (el desarrollo legislativo de las instituciones de la Generalitat previstas en el artículo 20.3: la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social, que requieren mayoría parlamentaria de tres quintos), 56.3 (con idéntica mayoría, creación del Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana), 65.1 y 3 (también requeridas de dos tercios de les Corts, respectivamente, la ley de división comarcal, y la regulación de las áreas metropolitanas y las agrupaciones de comarcas), y 66.3 y 4 (por mayoría absoluta, regulación legal de las fórmulas generales de coordinación de las funciones de las Diputaciones Provinciales, la relación de las funciones de éstas afectadas y la revocación de la delegación de competencias autonómicas a las Diputaciones por interés general de la Comunidad Autónoma).

#### 2.2.4.6.- *¿La reforma del Estatuto?*

Si bien parece de antemano que la reforma del Estatuto de Autonomía es cuestión que en todo caso quedaría extramuros de las posibilidades de integrar el objeto de una ley autonómica de delegación, y de la correspondiente legislación delegada gubernamental, al corresponder la aprobación definitiva de la reforma estatu-

taria al Estado mediante ley orgánica, y revestir la participación de la Comunidad Autónoma la condición de una propuesta a someter a las Cortes Generales, dos Estatutos de Autonomía «de última generación» han incluido una prohibición expresa en este sentido en sus respectivos articulados.

Se trata, en efecto, de los artículos 109.2.a) de la nueva norma estatutaria andaluza, y 63.1 de la catalana. La correspondiente previsión no puede sino considerarse expresión de una voluntad de explicitar un límite inmanente a la propia lógica de la delegación legislativa en combinación con las características formales y procedimentales de la reforma estatutaria, particularmente en lo que atañe a sus diferencias con respecto a la aprobación de una ley parlamentaria por parte de una Comunidad Autónoma, único tipo formal de acto del poder público respecto al cual resulta intercambiable la legislación delegada gubernamental autonómica.

Por otro lado, la aprobación de un decreto legislativo que supusiera modificación del Estatuto no puede ser otra cosa que una norma flagrante y notoriamente inconstitucional, por haber seguido un procedimiento distinto al constitucional y estatutariamente establecido para llevar a cabo tal modificación (artículos 147.3 y, en su caso, 152.2 de la Constitución, en concordancia con los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía reguladores de los procedimientos de revisión de éstos).

Tales expresas interdicciones estatutarias (andaluza, aragonesa y catalana) integran, pues, disposiciones de carácter interpretativo. Como tales, y dada la corrección jurídica de su contenido, facilitan la (por otro lado no excesivamente compleja) labor hermenéutica de los sujetos llamados en cada momento a dar cumplimiento a las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la modificación de la norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma.

#### ***2.2.5.- Los límites subjetivos de la delegación: la prohibición de subdelegar***

Junto a las limitaciones materiales, y a semejanza de la regulación constitucional para la delegación legislativa en el ámbito del Estado, las normativas autonómicas rodean también a la delegación legislativa en la respectiva Comunidad

Autónoma de restricciones que afectan al órgano destinatario de la habilitación para dictar las pertinentes disposiciones con fuerza de ley, el Consejo de Gobierno correspondiente.

De manera automática, esas restricciones derivan del artículo 82 de la Constitución en las Comunidades Autónomas que reenvían a este precepto y los que le siguen en cuando a los supuestos y requisitos en los que procede la delegación. Así sucede, en consecuencia, en los casos de las Comunidades de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia, que, como ya se ha visto, establecen esa remisión al texto constitucional. Las restricciones son las referentes al agotamiento de la delegación por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente o la interdicción de la subdelegación a autoridades distintas del propio Ejecutivo (apartado 3 del artículo 82, citado, del texto constitucional).

Ahora bien, como ya se ha comprobado, otro grupo de Comunidades han optado por dispensar una regulación propia a la delegación legislativa, sin explícito reenvío a las previsiones constitucionales. Recuérdese una vez más, se trata de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco.

Pues bien, la interdicción de subdelegar, si bien ampliamente generalizada, no se establece de manera directa en todas las legislaciones autonómicas. Sí lo hacen el apartado 4 del artículo 24 bis del Estatuto asturiano, el artículo 139.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de junio de 2002, en el artículo 137.5 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005 (no hay expresa previsión estatutaria, si bien cabe deducir también la prohibición de subdelegación de la prescripción del artículo 63.2 del Estatuto, donde se señala que la delegación legislativa sólo puede otorgarse al Gobierno), y el artículo 160.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 5 de noviembre de 1997.

En el caso andaluz, no hay determinación expresa sobre la prohibición subdelegación en el artículo 109 del Estatuto, regulador de la delegación legislativa. No obstante, podría considerarse implícita tal prohibición en las referencias realizadas en los apartados 1, 3 y 5 del precepto a la Junta de Andalucía como destinataria de la habilitación, pues esta referencia subjetiva, añadida a la titularidad de la función le-

gislativa por el Parlamento, impedirían al Ejecutivo autonómico disponer por sí mismo del ejercicio de una función recibida del titular de la misma, y cuya titularidad, por tanto, no le corresponde.

O bien, en las referencias al uso correcto o no de la delegación por parte de la Junta en la normativa parlamentaria sobre la fiscalización del legislativo autonómico de la legislación delegada. En la actualidad, ante la laguna reglamentaria, tal normativa se contiene en la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 16 de abril de 2009, sobre control por el Parlamento de la legislación delegada aprobada por el Consejo de Gobierno.

En similar situación a Andalucía y Cataluña se hallan Aragón y Castilla y León. Falta, asimismo, una regla explícita en torno a la prohibición de que el Gobierno subdelegue la aprobación de la correspondiente legislación delegada en los artículos 43 del Estatuto aragonés y 25.3 del castellano-leonés, dedicados precisamente a la delegación legislativa. Ni cabe hallar en la actualidad disposición alguna en este sentido en la legislación infraestatutaria autonómica de desarrollo institucional.

Al igual que en Andalucía, cabría deducir la interdicción de la subdelegación a partir de la previsión, contenida en este caso en los artículos 155.6 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 9 de julio de 1997, y 132.1 y 3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 11 de mayo de 2005, acerca del control parlamentario de la legislación delegada, concretamente en la alusión al uso correcto o no de la delegación hecho por la Diputación General, que singularizaría en ésta la posibilidad de ese uso, excluyendo cualquier otra alternativa institucional u orgánica.

Tampoco el País Vasco, sin regulación estatutaria en la materia, dispone expresamente la interdicción de subdelegación en el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco. No obstante, cabe hallar en el precepto, de modo similar a los casos precedentes, la mención a que el Gobierno debe dirigir al Parlamento la correspondiente comunicación conteniendo el texto articulado o refundido tan pronto como haya hecho uso de la delegación, de lo que implícitamente se deduciría que ese uso sólo puede hacerlo, precisamente, el Gobierno.

Por otro lado, algunas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos reenvían a los artículos 82 y siguientes de la Constitución, explicitan la prohibición de subdele-

gación en sus respectivas legislaciones de desarrollo institucional. Así sucede en Extremadura, Galicia y Valencia. Concretamente, en los artículos 44.3 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, 54 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente, y 53 *in fine* de la Ley 7/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

Otras series de prohibiciones que pesan sobre la delegación legislativa son las relativas a la necesaria fijación de plazo para el ejercicio de la delegación, la imposibilidad de entender que ésta sea concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado, así como el agotamiento de la propia habilitación con el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. Todas estas restricciones, establecidas en el artículo 82.3 de la Constitución, son de directa observancia en las Comunidades que optan por regular la delegación legislativa mediante reenvío expreso a los preceptos de la Norma Fundamental en la materia. Esto es, de nuevo, las de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia.

Pese al recién mencionado reenvío, varias de las normas infraestatutarias de este segundo grupo de Comunidades recogen de manera expresa alguno de estos requisitos, que refuerzan y especifican la regulación estatutaria en armonía con las previsiones constitucionales reenviadas. Así sucede, por ejemplo, con los artículos 54 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente, 44.3 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y 54 de la Ley valenciana número 7/1983, de 30 de diciembre, reguladora del Consell.

En sentido prácticamente coincidente entre sí (y con el artículo 82.3 de la Constitución) todos estos preceptos legales autonómicos explicitan los requisitos de la fijación de plazo para el ejercicio de la delegación y la exclusión de las delegaciones o por tiempo indeterminado. Al requisito de la fijación de plazo para el ejercicio de la delegación hace también expresa referencia el artículo 36.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, reguladora del Gobierno y de la Administración de Madrid.

En cambio, resulta de interés examinar cómo resuelven estas cuestiones, que a la postre no son sino otras tantas salvaguardias de la titularidad parlamentaria de la

función legislativa, las Comunidades cuyos Estatutos (o, en su caso, las legislaciones infraestatutarias en caso de silencio de la respectiva norma institucional básica) no reenvían a la Constitución en materia de delegación legislativa. Es decir, las de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco.

Y las tres restricciones pueden hallarse en los artículos 109.3 del Estatuto andaluz, 43.3 del aragonés, 24 bis del asturiano (en su cuarto apartado), 63.2 del catalán, 25.3 del castellano-leonés (más lacónico, no contiene la mención a la interdicción de delegaciones implícitas o por plazo indeterminado, pero ambos imperativos se deducen de la exigencia del carácter expreso y de la fijación de plazo), 47.2 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, y 139.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de junio de 2002.

Casos especiales son los del País Vasco y, sobre todo, Navarra. La primera de dichas Comunidades, carente, como ya se sabe, de regulación estatutaria de la delegación, halla la regulación de ésta, según es también ya conocido, en el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, cuya única determinación expresa al respecto es la de que la Cámara fijará el plazo de ejercicio de la delegación. Añádase que el reenvío a la Constitución no sólo no es expreso, sino que, al contrario, parece quedar cerrado por el artículo 18.b) de la misma Ley, a cuyo tenor corresponde al Gobierno (Vasco) ejercer, mediante Decretos Legislativos, la delegación legislativa en los términos establecidos en la propia Ley 7/1981.

En este punto, conviene citar, por su corrección jurídica en torno a la solución a este tema, la doctrina legal de la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco, referente a la aplicabilidad, dada la ausencia de formación estatutaria y la parquedad del artículo 52 de la Ley vasca número 7/1981, del Gobierno, de los requisitos fijados por la Constitución en esta materia:

«(...) el texto constitucional [artículos 82 a 85 y 153 a) CE] configura la delegación legislativa con proyección sobre el conjunto del ordenamiento de modo tal que los principios que allí se establecen imponen unos límites y unos requisitos que son aplicables tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, de forma que el artículo 52 LG no es sino el vehículo que explicita en

el ordenamiento autonómico el concepto y el régimen aplicable a la delegación legislativa de acuerdo con su configuración constitucional.

La plena retención por el Parlamento de la potestad de aprobar o rechazar el Decreto Legislativo elaborado por el Gobierno, que establecen los artículos 52 LG y 149 RPV, no desmiente ni matiza la conclusión anterior. Muy al contrario, lejos de permitir una relajación o excepción a los límites generales al empleo de ese expediente, se suma a ellos y los refuerza.

En todo caso, la inalterabilidad del régimen de delegación legislativa, analizada respecto a leyes autoritarias, es indudable respecto al Decreto Legislativo que la ejerce.

Así, los límites marcados por el reiterado régimen de normación delegada se reducen (artículo 52.2 y 4 LG) a:

- a) respetar el límite temporal para el dictado del texto refundido;
- b) ceñirse al ámbito, o perímetro, a que se refiere el contenido de la delegación; y
- c) la formación de un texto único, sin modificación alguna, siquiera formal, para los casos, como el que nos ocupa, en que no se ha autorizado la regularización, aclaración y armonización de los textos legales a refundir.

El plazo otorgado para la aprobación es esencial (...)»<sup>89</sup>.

Caso especial es el de la Comunidad Navarra. El artículo 21.1 de la LORAFNA regula el instituto de la delegación legislativa, y sólo recoge de las garantías citadas del carácter expreso de la delegación, para materia concreta, y con fijación del plazo para su ejercicio. Nótese que ni el precepto citado, ni el resto de la LORAFNA establecen la regla de que la delegación se agota con el uso que de la misma haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente, ni la interdicción de que pueda concederse por tiempo indeterminado. Sí se recoge, en cambio, la necesaria fijación de plazo para el ejercicio de la delegación:

Artículo 21. [Delegación legislativa del Parlamento]

1. El Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa. No procederá tal delegación en los supuestos en que, a tenor del artículo anterior, se exija mayoría absoluta para la aprobación de las leyes forales.

---

<sup>89</sup> Comisión Jurídica Asesora. País Vasco. Dictamen n.º 131/2007. Título: Consulta 136/2007 del Proyecto de Decreto Legislativo de aprobación del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi.



2. Las leyes de delegación fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada. La ley foral podrá también autorizar a la Diputación para refundir textos legales determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición.
3. La delegación legislativa habrá de otorgarse a la Diputación de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio.

Con estos parámetros estatutarios, la legislación foral de desarrollo institucional básico efectúa una doble regulación del instituto de la delegación. O, si se quiere, dos formas distintas de delegación legislativa. Por un lado, la que puede denominarse como «convencional», por responder a características similares y homologables, tanto a la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, como a la que efectúan las restantes Comunidades Autónomas, en los términos que vienen analizándose. Pero, de otro lado, se recoge también en la legislación foral una modalidad, que cabe calificar de «atípica», por carecer, precisamente, de parangón tanto en el ordenamiento estatal como en el de las restantes Comunidades Autónomas: es aquella cuyo destino es la habilitación para el dictado gubernamental de los denominados Decretos forales legislativos de armonización tributaria. Veamos, por orden de ubicación legal, ambas figuras.

De una parte, el artículo 53 de la Ley foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y del Presidente de Navarra, que, con expresa invocación como cobertura habilitante al artículo 21 de la LORAFNA, disciplina los Decretos Forales Legislativos, que vendrían a ser el producto del ejercicio gubernamental de la modalidad general de delegación legislativa, con los parámetros comunes al Estado y a otras Comunidades Autónomas. Pero, de otra parte, el artículo 54 de la misma Ley regula los denominados Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria.

Se trata de una modalidad, no tanto de legislación delegada en sí, cuanto, genéricamente, de delegación legislativa, pues las diferencias reales estriban en la propia ley delegante (proyectándose de manera refleja o conexas sobre la legislación delegada gubernamental, por incidir tan sólo la admisibilidad o no de esta alternativa técnica en el parámetro de validez de la propia ley de delegación). Sintomático es, a este respecto, la falta de invocación, en el mencionado artículo 54, al artículo 21 de la LORAFNA, a diferencia del caso regulado en el precepto precedente, y que acaba

de reseñarse. Las peculiaridades son varias, pero las principales, y de ahí su análisis en el presente lugar del trabajo, tienen que ver con la permanente apertura de la delegación.

El precepto legal autoriza al Gobierno de Navarra a dictar los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria, a los que expresamente define en su primer apartado como normas con rango de Ley Foral, que sean precisos cuando una reforma del régimen tributario común obligue, de conformidad con lo establecido en el Convenio Económico, a que en la Comunidad Foral se apliquen idénticas normas sustantivas y formales que las vigentes en cada momento para el Estado.

El tercer apartado del mismo artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno exige que estas disposiciones se dicten y publiquen en el plazo de dos meses desde la publicación de la modificación tributaria estatal. Y lo que es, aún más llamativo, el apartado 4 del precepto legal citado autoriza a que los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria puedan tener eficacia retroactiva, con el fin de que su entrada en vigor coincida con la de las normas (estatales) de régimen común objeto de armonización. Por último, el apartado 5 del citado artículo 54 prescribe que los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria sean remitidos al Parlamento de Navarra dentro de los diez días siguientes a su aprobación, al objeto de su adecuado control parlamentario, sin perjuicio de su publicación oficial y entrada en vigor.

*A priori*, esta modalidad de delegación, y su correspondiente traducción en la panoplia de las fuentes del Derecho, la del Decreto Foral Legislativo de armonización tributaria, es una compleja construcción jurídica, de exclusiva creación legal (por el artículo 54 de la mencionada Ley Foral de Gobierno), que se apoya más en los silencios que en las determinaciones normativas expresas de la LORAFNA.

En efecto, esta fuente del Derecho ha tenido una más que tibia acogida doctrinal, y se señala como principal apoyatura estatutaria el hecho de que el artículo 21 de la LORAFNA no contenga la regla que, sin embargo, sí enuncia para la delegación legislativa estatal el artículo 82.3 de la Constitución: la determinación de que la delegación se agota con su ejercicio por el Gobierno mediante la publicación de la

norma correspondiente<sup>90</sup>. De otro lado, se cumplen las exigencias que sí hallan plasmación positiva en el artículo 21 de la LORAFNA.

La materia tributaria no es de las sometidas a mayoría absoluta para su regulación foral, bastando el genérico principio de reserva de ley (o más ampliamente, de norma con fuerza de ley, condición que satisfarían también esta especial modalidad de Decreto Legislativo Foral). Además, la delegación, conferida en el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno, aunque genérica, es expresa, se refiere a materia concreta (la armonización tributaria con las normas, asimismo tributarias, de Derecho común que en cada momento dicte el Estado), y fija un plazo de ejercicio: los dos meses antes mencionados, desde la publicación de la norma estatal objeto de armonización foral.

También cabe pensar en otro resquicio abierto por la LORAFNA, cual es que el artículo 21 de ésta no haya establecido el imperativo que, en cambio, halla expresa previsión en el artículo 82.3 del texto constitucional: el hecho de que la delegación no puede entenderse concedida por tiempo indeterminado. Ciertamente, este requisito constitucional, distinto del consistente en la fijación de plazo para el ejercicio de la delegación, halla su sustantividad propia en la interdicción de delegaciones que permanezcan abiertas indefinidamente en el tiempo. Tal prohibición no es sino específica proyección de la general atribución de la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales en el artículo 66.2 de la propia Norma Fundamental.

Ahora bien, tal silencio de la LORAFNA podría tener un efecto legitimador si fuera esta misma Ley orgánica la que, además, regulase los Decretos Legislativos Forales de armonización tributaria en su propio articulado, y con las mismas características que al presente lo hace el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno. En este caso, no cabría pensar en una laguna que impidiese la aplicación analógica, vía supletoriedad del Derecho estatal, del artículo 82.3 de la Constitución.

Lo que ocurre, por el contrario, es que esa regulación no es estatutaria. Y la genérica e indeterminada apertura de la delegación al Gobierno operada por el artícu-

---

<sup>90</sup> En este sentido, A. PÉREZ CALVO y M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3.<sup>a</sup> ed., Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2007, pág. 179.

lo 54 de la Ley Foral de Gobierno, bien que ceñida al campo de la armonización estatutaria, supone en realidad una modificación de la regla de la LORAFNA que confiere el ejercicio de la potestad legislativa, en su integridad, siempre dentro del marco competencial foral, obviamente, al Parlamento de Navarra (artículo 11 de la referida Ley orgánica).

En efecto, más allá de las determinaciones concretas del precepto legal foral infraestatutario, lo cierto es que el mismo opera una distribución del campo material propio de la Ley Foral entre ésta y el Decreto Foral Legislativo de armonización tributaria, sustrayendo permanentemente del campo de la primera el asignado, con carácter general y automático, al segundo. Cuando lo cierto es que también la armonización tributaria con el Estado es campo propio del ejercicio de la función legislativa por el Parlamento de Navarra a través de la ley foral. Esto es, lo que hace es reescribir la letra del artículo 11 de la LORAFNA, aunque no lo haga mediante el expresa derogación, sino mediante el más sutil expediente de la derogación implícita.

En todo caso, el carácter temporalmente indiscriminado o indeterminado de la apertura de la delegación, que puede originar una indefinida sucesión de Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria a partir de una sola autorización legal (a semejanza, pues, no tanto de los Decretos legislativos estatales, sino más bien de las leyes marco reguladas en el artículo 150.1 de la Constitución, para los cuales la reserva de ley parlamentaria es absoluta<sup>91</sup>), encajaría en los parámetros de la reforma tácita de la LORAFNA.

Sin embargo, impiden la reforma tácita tanto la regulación que la misma LORAFNA efectúa de su propia reforma (Título III de la norma), siempre necesariamente expresa, como la propia Constitución en su artículo 147.3. Un precepto este último cuya aplicabilidad no sólo no queda desplazada por la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Norma Fundamental, sino que se suma a ella por propia determinación de esta última: la actualización de los derechos históricos a que la misma hace mención debe efectuarse, literalmente, «en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía»).

---

<sup>91</sup> En este sentido, F. J. DONAIRE VILLA, *La ley marco. Teoría y práctica constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 16 y siguientes.

Nótese, adicionalmente, que el trámite de control parlamentario previsto en el artículo 54.5 de la Ley Foral de Gobierno es, en su configuración temporal, por definición, sucesivo a la norma gubernamental con fuerza de ley, y no previo, como es el esquema común a las delegaciones legislativas propiamente tales. De este modo, no hay específica autorización previa a cada norma delegada gubernamental dictada a través de este expediente (esto es, el vinculante control *ex ante* que es consustancial a la delegación legislativa).

Tampoco hay efectivo condicionamiento sobre la vigencia de dicha norma delegada *a posteriori*. El mencionado artículo 54.5 de la Ley Foral de Gobierno salva expresamente, de hecho, la publicación oficial y entrada en vigor de aquella al regular el referido control parlamentario *ex post facto*. A lo que se suma el hecho de que, a diferencia de la delegación legislativa «convencional», la ley de delegación, que en este caso no es otra que la propia Ley Foral de Gobierno, no expresa los efectos jurídicos aparejados a dicho control, ni organiza el procedimiento para verificarlo. Extremos ambos que tampoco aborda el Reglamento del Parlamento de Navarra.

#### ***2.2.6.- La compleja cuestión de los controles sobre la legislación delegada autonómica: las especialidades en algunos Estatutos o disposiciones infraestatutarias de última generación***

Uno de los elementos esenciales en la fisonomía concreta de la delegación legislativa acogida por la Constitución, en el ámbito estatal, y por los Estatutos de Autonomía, en el de las respectivas Comunidades Autónomas, es la cuestión del control parlamentario sobre el ejercicio gubernamental de la delegación conferida. Como es sabido, es el tema de los controles uno de los más complejos y controvertidos, y que a más volumen de debate doctrinal ha dado lugar. No sólo en cuanto al control jurisdiccional, sobre el que se volverá más adelante, sino también acerca del control parlamentario.

Como es también sobradamente conocido, el artículo 82.6 de la Constitución, para la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, no sólo establece ambas clases de control, jurisdiccional y parlamentario. Además, configura

a este último como un control no necesario, contingente, dejando al legislador autor de la delegación la decisión de establecer o no estas fórmulas de control, que constitucionalmente se califican de adicionales, con respecto al control jurisdiccional, que sí es necesario.

También es conocida la crítica doctrinal vertida contra el artículo 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados. No por el hecho de que en él se establezca un mecanismo de control parlamentario *ex post* sobre el ejercicio gubernamental de la delegación legislativa previamente conferida, cuanto por el automatismo con que en él se establece que ése sea en todo caso el mecanismo a seguir cuando la ley de delegación prevea un control adicional al jurisdiccional, a llevar a cabo por el Congreso de los Diputados. De hecho, la exégesis dominante en la doctrina, a la luz de los términos del artículo 86.2 de la Constitución, es entender que tal automatismo no existe, y que la observancia del mencionado mecanismo reglamentariamente establecido dependa de la libre decisión (normativamente plasmada en la correspondiente ley de delegación) del legislador en cada caso concreto<sup>92</sup>.

Conviene traer a colación estas coordenadas normativas e interpretativas por el dato, continuamente puesto de relieve a lo largo del presente capítulo, de que varios de los Estatutos de Autonomía (o a falta de regulación de la delegación en alguno de ellos, la correspondiente legislación autonómica de desarrollo institucional básico) directamente reenvían a la regulación constitucional (reenvío que, por cierto, no alcanza al artículo 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados) de la delegación legislativa estatal para normar la delegación legislativa en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. Pero, como en seguida se comprobará, en algún caso, ese reenvío es solamente parcial, por mor de la regulación específica divergente de la constitucional introducida en el propio Estatuto, precisamente a propósito de los controles, tanto los jurisdiccionales como los parlamentarios.

Mas, por otro lado, un segundo grupo de Comunidades Autónomas, como también viene repitiéndose en estas páginas, han optado por una técnica distinta a la del reenvío: la directa y propia regulación de la delegación legislativa de la corres-

---

<sup>92</sup> Por todos, y trazando un amplio panorama de la doctrina al respecto, A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley, cit.*, págs. 269 y siguientes.

pondiente Asamblea legislativa en el respectivo Consejo de Gobierno, con sus aspectos esenciales contenidos en el Estatuto de Autonomía casi en todos los casos (salvo el murciano y el vasco, en que la recepción de la técnica de la delegación legislativa ha tenido lugar mediante exclusiva regulación infraestatutaria).

Sin perjuicio de que se aborden algo más adelante las importantes singularidades que el instituto de la delegación legislativa presenta, al menos, en las Comunidades de Cataluña y Extremadura, cabe realzar algunas apreciaciones globales acerca del modo en que se disciplina a día de hoy el fenómeno de la delegación legislativa autonómica. El primer aspecto a destacar es la notable similitud que, en general, caracteriza a las diversas regulaciones autonómicas de los controles en el ámbito de la delegación legislativa. Y el segundo, la clara inspiración, cuando no directo reenvío a ellas, en las reglas constitucionales (y más ampliamente, estatales) sobre tales controles en el ámbito de la delegación de las Cortes en el Gobierno central.

Así, prevén expresamente la misma determinación de que la ley de delegación podrá establecer fórmulas adicionales de control, a semejanza del artículo 82.6 de la Constitución, el artículo 109.3 *in fine* del Estatuto andaluz. Similarmente, el artículo 43.5 del Estatuto aragonés actual prescribe, con formulación algo diferente, pero coincidente con la interpretación doctrinal del artículo 153 del Reglamento del Congreso, que el control parlamentario de la legislación delegada se regulará por el Reglamento de las Cortes de Aragón y, en su caso, por la misma ley de delegación. Asimismo, el apartado 9 del artículo 24 bis del Estatuto asturiano, señala que, sin perjuicio del control jurisdiccional, el Reglamento de la Junta General y las leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control.

Por su parte, el tercer párrafo del apartado 3 del artículo 25 del actual Estatuto castellano-leonés, dice también que, sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control parlamentario. Y el apartado 4 del artículo 63 del Estatuto catalán, en línea similar, aunque con cierto mayor detalle en cuanto a las hipótesis, prescribe que el control de la legislación delegada es regulado por el Reglamento del Parlamento autonómico, pero añadiendo inmediatamente que las leyes de delegación también pueden establecer un régimen de control especial para los Decretos legislativos.

Nada dice sobre el control parlamentario sobre la legislación gubernamental delegada el artículo 21 de la LORAFNA, pero sí lo hace el Reglamento del Parlamento de Navarra, de 5 de noviembre de 2007, en su artículo 160, estableciendo una regulación peculiar que sólo tiene parangón en la muy similar establecida por el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. Tras adoptar (y adaptar) el apartado 4 del precepto reglamentario navarro la conocida fórmula de que, sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes Forales de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control, la peculiaridad surge en el desarrollo de esta última hipótesis en el apartado 7 del mismo artículo 160 del Reglamento del Parlamento navarro.

En el se prevé, en efecto, que si las Leyes Forales de delegación estableciesen fórmulas adicionales de control de la legislación delegada por el Parlamento, la Mesa podrá dictar, previa audiencia de la Junta de Portavoces, las normas destinadas a hacer efectiva la misma. Pero, como cabe apreciar con la mera lectura de esta previsión, se trata de una hipótesis doblemente condicionada: de manera expresa, al hecho de que la ley de delegación efectivamente establezca una modalidad adicional (al jurisdiccional) de control, y de manera implícita, a que dicha ley no haya agotado la regulación procedimental del sistema de control establecido en ella misma.

En igual línea, pese a tratarse de una Comunidad Autónoma cuyo Estatuto es de los que reenvían a la Constitución en materia de delegación legislativa -recuérdese una vez más, por mor del artículo 9.2.a)-, el artículo 206 del Reglamento de las Cortes castellano-manchegas de 1 de diciembre de 1996 determina (en ocasiones de modo un tanto enigmático) que el Presidente de la Cámara, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces, resolverá la tramitación del procedimiento, tanto de la norma delegante (he aquí el enigma) como del control de la legislación delegada en las Cortes.

A falta de regulación estatutaria, la remisión del artículo 21.b) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias al artículo 82 de la Constitución supone la directa aplicabilidad de lo establecido en materia de controles en el sexto apartado de dicho precepto. Y también a falta de previsión en el Estatuto respectivo, el artículo 51 de la Ley 6/2004, de 28 de diciem-



bre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, sin reenvío, sin embargo transcribe literalmente el contenido del artículo 82.6 del texto constitucional.

Por su parte, e igualmente ante el silencio del Estatuto Vasco, recuérdese de nuevo que es el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno (vasco) la que asume la regulación de la delegación legislativa autonómica en esta Comunidad. Y el apartado sexto del precepto determina que la Mesa del Parlamento ordenará la tramitación del texto del Gobierno por el procedimiento de lectura única ante el Pleno para su debate y votación de totalidad. Prescripción que reitera actualmente el artículo 191 del Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008, mediante remisión a lo que dice la Ley mencionada al respecto.

Este último precepto añade tan sólo una segunda remisión, al artículo 162 de la misma norma reglamentaria parlamentaria navarra, donde precisamente se disciplina el procedimiento de lectura única. Y si algo cabe deducir acerca de la naturaleza del control a partir de esta parca normativa, es que se trata de un control *a priori* y de carácter no vinculante.

Llegados a este punto, conviene retomar de nuevo las singularidades que en materia de control parlamentario son reseñables en las Comunidades catalana y extremeña. Comenzando por el caso catalán, el apartado 4 del artículo 63 del vigente Estatuto remite al Reglamento del Parlamento de Cataluña la regulación del control de la legislación delegada, si bien a renglón seguido añade que las leyes de delegación también pueden establecer un régimen de control especial para los Decretos legislativos.

Por su parte, la interpretación efectuada de estas prescripciones estatutarias en el artículo 137 del Reglamento del Parlamento catalán, de 22 de diciembre de 2005 da lugar a un mecanismo original de control parlamentario, en la medida en que prevé distintas posibilidades: un control parlamentario previo y otro sucesivo, el primero, además, con carácter vinculante para el Govern. Dos modalidades, como en seguida podrá comprobarse, que pese a la originalidad de su regulación, son perfectamente compatibles, no sólo con el propio Estatuto, sino también con las abiertas posibilidades que, si fuera directamente aplicable por reenvío expreso (circunstancia

que, como se viene señalando, normativamente no se da en el caso catalán), permite el artículo 82.6 de la Constitución.

Respetando la discrecionalidad de la ley de delegación para prever en cada caso (o no) un control parlamentario adicional al jurisdiccional, el primer apartado del artículo 137 del Reglamento parlamentario catalán prevé que entonces el Govern remita al Parlament la correspondiente comunicación, incluyendo el texto articulado o refundido, tan pronto como haya hecho aquél uso de la delegación. Y lo que es fundamental, antes de la publicación de dicho texto en el Diario Oficial de Cataluña, lo que determina que este control sea de carácter previo, y pueda conducir, lógicamente, a un resultado vinculante del parecer parlamentario formalmente expresado al Consejo de Gobierno.

Es por eso que los cinco siguientes apartados del mismo artículo 137 prevean la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios puedan formular objeciones, y de que tanto los propios Grupos Parlamentarios como los Diputados individualmente considerados puedan también presentar observaciones. Las objeciones, en caso de ser presentadas, sí que dan pie, no sólo a un control parlamentario previo, sino también a un control previo de carácter vinculante.

Una vez presentadas, las objeciones han de debatirse en el Pleno en un plazo de un mes, y si son aprobadas, el pertinente Decreto legislativo sólo puede publicarse en el Diario Oficial de la Generalitat (y por tanto, incorporarse al ordenamiento jurídico y entrar en vigor) si el Parlamento da su conformidad a la publicación o el Govern, en un plazo de un mes, incorpora las objeciones aprobadas por el Parlamento. Si hay objeciones, éstas deben tramitarse antes que las observaciones. Si aquéllas son rechazadas, o simplemente, no han sido formuladas, las observaciones son remitidas por la Mesa, oída la Junta de Portavoces a la Comisión competente por razón de la materia, que deberá adoptar una resolución en un mes sobre el uso gubernamental de la delegación.

Sin perjuicio de todo ello, el séptimo apartado del artículo 137 del Reglamento parlamentario catalán regula la hipótesis de que el control adicional que la ley de delegación puede discrecionalmente establecer, también de manera discrecional dispone ésta que sea posterior a la publicación oficial del Decreto legislativo, entonces

el mismo debe ser inmediatamente remitido por el Gobierno al Parlamento, para su publicación y la apertura de un plazo de quince días en que los Grupos Parlamentarios y los Diputados individuales pueden formular observaciones y objeciones razonadas.

La única consecuencia que en tal caso se establece es que si hay objeciones, el uso de la delegación se somata a un debate de totalidad en el Pleno, sin ulterior precisión en cuanto a las consecuencias del parecer que llegue a adoptarse. Por ello, cabe concluir que una resolución contraria al uso hecho de la delegación por el Gobierno carecerá de efecto jurídico directo sobre la norma delegada, que continuará desplegando sus efectos, claro está, sin perjuicio del eventual control jurisdiccional.

Por lo que respecta a Extremadura, las peculiaridades de su regulación acerca del control parlamentario sobre la legislación delegada que emane de la Junta de Extremadura derivan directamente del (nuevo) Estatuto de Autonomía, tras su reforma operada por la Ley orgánica 1/2011. Tras remitir en el segundo apartado del artículo 22, en materia de delegación legislativa autonómica, a los fines, objetivos, alcance, prohibiciones, plazos y formas establecidos en los artículos 82 y 83 de la Constitución, el siguiente apartado del precepto estatutario introduce una importante variante con respecto a la regulación constitucional, y más ampliamente, a la regulación estatal (apartándose también del paradigma regulador a que responde el artículo 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

Efectivamente, dispone el artículo 22.3 del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño que «sin perjuicio de los controles parlamentarios adicionales que pudieran establecerse en la ley de delegación, los texto articulados o refundidos se someterán, antes de su entrada en vigor, a una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea». Esto es, directamente se establece, merced a esta disposición estatutaria, un preceptivo control parlamentario previo de la legislación delegada extremeña, que aparentemente tiene, además, carácter vinculante.

En efecto, la vinculación deriva del hecho de que tal procedimiento es una de las modalidades del general procedimiento legislativo, como en la actualidad atestigua el Reglamento de la Asamblea, al disciplinar tal variedad procedimental en el Capítulo IV del Título IV, rubricado este último, genéricamente, como «Del Proce-

dimiento Legislativo». Dos elementos parecen, pues, avalar el carácter vinculante del sentido de la votación parlamentaria.

De un lado, el hecho de que la intervención parlamentaria se canaliza mediante una variedad del procedimiento legislativo. De otro, que el propio Estatuto elude emplear el término «control» para esta intervención parlamentaria, hablando, por el contrario, y textualmente, en su artículo 22.3 de que «los textos articulados o refundidos se someterán, antes de su entrada en vigor, a una votación de totalidad en procedimiento de lectura única».

Ciertamente, el artículo 22 del Estatuto no arroja más luz, porque nada dice acerca de las consecuencias, sobre la propia norma gubernamental delegada (su validez, vigencia y eficacia), de este trámite parlamentario, sobre todo si el Decreto legislativo no es votado (favorablemente). Sin embargo, la asimismo singular norma enunciada en el artículo 41.2 del nuevo texto estatutario de Extremadura, enlaza control parlamentario y control jurisdiccional ordinario (contencioso-administrativo) de los excesos de delegación al debate y votación parlamentaria del texto articulado o refundido.

Prescribe, en concreto, dicho artículo y apartado, tras afirmar que, en su caso, los decretos legislativos podrán ser fiscalizado por la jurisdicción contencioso-administrativa en los supuestos de desviación o exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, que no procederá la revisión contenciosa cuando el texto articulado o refundido se hubiere debatido y votado por la Asamblea de Extremadura. Dejando a un lado la poco afortunada regulación, desde la perspectiva de la coherencia interna de la propia disposición, o con el artículo 22.3, o incluso desde la perspectiva meramente gramatical, de tales determinaciones, cabe buscar una interpretación sistemática e integradora de ambos preceptos.

Como se decía algo más arriba, el artículo 22.3 no aborda expresamente en qué situación jurídica queda la propia norma, una vez debatida y votada, ni mucho menos distingue entre el sentido favorable o desfavorable de la votación. Aunque el procedimiento de lectura única es una de las variedades del procedimiento legislativo, es lo cierto que también cabe canalizar a través de dicho trámite actuaciones parlamentarias de control, no propiamente legislativas. Y tal debe ser la «etiqueta» o

calificación dogmática que debe darse al debate y votación de totalidad, el de acto de control sobre el Gobierno.

Desde esta perspectiva, el voto parlamentario desfavorable, a diferencia del Decreto-ley (figura de la cual, por claridad y coherencia del sistema autonómico de fuentes debe precisamente, eso, diferenciarse el Decreto legislativo autonómico extremeño) no incide sobre la validez, vigencia o eficacia de la norma, como expresión de un juicio político que es. La corrección del uso de la delegación es un concepto político sometido también a valoración política, que no supone un juicio jurídico (no es esa la competencia de una Asamblea parlamentaria) acerca de la adecuación entre normas (en este caso, la delegada gubernamental a la parlamentaria delegante).

Y a su vez, que el voto desfavorable no incide en la validez, eficacia o vigencia de la norma delegada se deriva de un dato de carácter negativo: no lo preceptúa así de modo expreso el artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía. Tan sólo marca el momento procedimental oportuno para el sometimiento a debate y votación parlamentaria: la anterioridad a la entrada en vigor.

Pero, a diferencia del caso catalán antes expuesto, la disposición estatutaria no dice que el voto desfavorable suponga derogación o invalidez del Decreto legislativo, que es así objeto, sí, de censura, pero de censura política, única que, como natural y específica consecuencia de sus generales cometidos de control político de la Junta de Extremadura, corresponden a la Asamblea. Para que el efecto fuera derogatorio o invalidante, se requeriría previsión expresa, como sucede con el Decreto-ley (artículo 33 del Estatuto).

Nótese, a este respecto, que el artículo 22.3 del Estatuto no habla de convalidación o derogación, como sí hace el artículo 33 en el caso de la legislación gubernamental de urgencia, términos ambos que sí aluden a un directo efecto (alternativamente, mantener o expulsar del ordenamiento jurídico la norma gubernamental) de la intervención parlamentaria sobre la norma con fuerza de ley emanada del Ejecutivo regional. Antes al contrario, el término «control» como noción expresiva de la naturaleza de la intervención de la Asamblea con respecto a la legislación delegada es el que se emplea en el artículo 16.2.f), dentro de la genérica enunciación estatutaria de los cometidos de la Asamblea de Extremadura.

Tan sólo un adicional efecto, aunque de notable relevancia, se apareja a la intervención parlamentaria en relación con la legislación delegada, cosa que hace el artículo 41.2, que en este aspecto opera como *lex specialis* con respecto a los artículos 16.2.f) y 22.3 del propio Estatuto. Y es la incidencia de esa intervención, no sobre la validez, vigencia o eficacia de la norma delegada, pero sí sobre su régimen de control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Llegados a este punto, es precisa una interpretación a la vez teleológica y sistemática del artículo 41.2 que evite el vaciamiento de contenido a que llevaría una exégesis literal (o mejor, literalista) del precepto, y a la vez conduzca a una inteligencia armónica del mismo con el artículo 22.3. Si se entiende en su sentido literal la expresión «cuando el texto articulado o refundido se hubiere debatido y votado» a que se condiciona la improcedencia de la revisión contenciosa, dado que siempre debe haber debate y votación, dicha revisión sería siempre inviable el inciso inicial del mismo artículo 44.1, cuando señala que los decretos legislativos podrán ser fiscalizados, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta afirmación inicial determina que debe haber casos en los que haya revisión contencioso-administrativa de los excesos de delegación. Dejando a un lado los supuestos patológicos (aunque no completamente imposibles en la práctica) de que en efecto no haya habido debate y votación, o sólo debate, o sólo votación, en los que, el tenor literal de la última parte del precepto (recuérdese: «no procederá la revisión contenciosa cuando el texto articulado o refundido se hubiere debatido y votado por la Asamblea de Extremadura») haría viable el control contencioso-administrativo, también debe entenderse que entre esos casos en que tal control jurisdiccional es posible se hallan aquéllos en que el texto gubernamental haya sido debatido y votado, sí, pero, además, votado favorablemente. La críptica y poco clarificadora cláusula «en su caso» hallaría de este modo su campo propio de aplicación.

De esta manera, queda salvaguardada la naturaleza de acto de control que al debate y votación en lectura única previsto en el artículo 22.3 asigna el artículo 16.2.f), ambos del Estatuto extremeño, y se logra no vaciar de sentido la primera frase del artículo 41.2, sin privar tampoco de contenido a la segunda frase de este mismo precepto. Además, esta conclusión obedece también a un planteamiento lógi-

co, que se deriva, adicionalmente, del carácter unicameral de la Asamblea de Extremadura. Aunque el juicio parlamentario sea político, y no, por tanto, de carácter jurisdiccional, al proceder del mismo órgano que ejerce la potestad legislativa, cabe entender que el legislador parlamentario extremeño ha asumido el contenido de la norma elaborada por el Gobierno y controlada por la propia Cámara.

Sin trocar la naturaleza de la norma, que no deja de ser un Decreto legislativo producto de la delegación de la Asamblea en la Junta de Extremadura, y no una ley fruto de un acto dual del legislativo y el ejecutivo regionales, por expresa determinación estatutaria, lo que sí hay es una alteración del régimen de control jurisdiccional ordinario de la norma delegada gubernamental. Y una alteración que es coherente con el sentido y configuración primigenia de la delegación legislativa.

Al margen del complejo debate doctrinal al respecto, lo cierto es que la asunción del contenido del Decreto legislativo gubernamental, política, sí, pero por parte del mismo órgano que es titular de la potestad legislativa autonómica, motiva que emerja también la institución representativa del pueblo. De manera que la norma delegada, exclusivamente elaborada por el Gobierno (el procedimiento de lectura única no admite el ejercicio del poder parlamentario de enmienda), ya no puede considerarse producto de un poder normativo distinto del Ejecutivo, la potestad reglamentaria.

En efecto, en tal caso acompaña la confirmación o ratificación parlamentaria *ex post* la anticipada asunción, asimismo parlamentaria, del producto de la delegación, que jurídicamente se condiciona al requisito del ajuste a la ley de delegación, requisito cuyo incumplimiento otorga la justificación a la competencia fiscalizadora de la jurisdicción contencioso-administrativa en el paradigma doctrinal, mayoritario pero ciertamente no indiscutido, que parece subyacer a la elaboración del artículo 82.6 de la Constitución, y también a los artículos 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 27.2 .b) y e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En otros términos, sólo la votación favorable de la Asamblea sobre el Decreto legislativo gubernamentalmente elaborado hace decaer el fundamento teórico (y desde la vigencia del artículo 41.1 del Estatuto extremeño, también práctico) del control

jurisdiccional contencioso-administrativo sobre los excesos de delegación, si no de todos los Decretos legislativos, sí al menos de los emanados de la Comunidad Autónoma de Extremadura tras la reforma íntegra de su Estatuto obrada por la Ley orgánica 1/2011.

En este sentido, debe entenderse que, en virtud de los principios cronológico y de especialidad, este precepto desplaza al artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sólo en los casos de votación favorable de un Decreto legislativo regional en la Asamblea de Extremadura, en una lectura del precepto estatutario que, al delimitar un ámbito en que todavía es posible el juego del control contencioso-administrativo (votación desfavorable), en ningún caso queda puesto en juego el plural «Tribunales» empleado en el artículo 82.6 de la Constitución.

De otra parte, tanto el principio dispositivo, cuanto la amplia remisión del artículo 147 a los Estatutos de Extremadura, como normas institucionales básicas entre cuyos contenidos se halla la regulación institucional de la respectiva Comunidad Autónoma (incluyendo la configuración de las potestades normativas de dichas instituciones, y por tanto, la configuración del régimen jurídico de las pertinentes fuentes) otorgan cobertura suficiente al artículo 41.2 del actual texto estatutario extremeño. Con la exégesis propuesta, que, impidiendo el vaciamiento de contenido del propio precepto, establece una conexión armónica del mismo con los artículos 16.2.f) y 22.3 del mismo cuerpo normativo.

Para finalizar el tratamiento del tema de los controles, y más en concreto, del siempre debatido problema del control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre normas con fuerza de ley que son los Decretos legislativos, es preciso realizar una alusión al Estatuto andaluz, y volver a hacer mención a las previsiones del Reglamento parlamentario catalán.

Comenzando por este último, el hecho de que el control parlamentario previo establecido en los apartados 1 a 6 del artículo 137 del texto reglamentario citado deba ejercerse antes de la publicación oficial del Decreto legislativo, y que dicha publicación oficial se condicione, bien a la no aprobación parlamentaria de las objeciones planteadas por algún Grupo Parlamentario, bien a que el Govern asuma las que apruebe el Parlament motiva que la cuestión de la eventual inviabilidad del control



jurisdiccional contencioso-administrativo no llegue a surgir. Circunstancia ésta que se ve corroborada por la ausencia de toda previsión respecto a dicho control, en un sentido u otro, no ya en el Reglamento mencionado, sino en el propio Estatuto catalán.

Distinto es el caso del Estatuto andaluz. Además del artículo 109, dedicado específicamente a la delegación legislativa, el artículo 115 establece una norma que parece aplicable a los Decretos legislativos. A su tenor, textualmente, «el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma con fuerza de ley corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional». Pese a lo aparentemente concisa brevedad y carácter terminante de su formulación, además de su literal encaje en el artículo 153.a) de la Constitución, conforme al cual corresponde al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, sin la mención a la jurisdicción contencioso-administrativa que, en cambio emerge en la letra siguiente con respecto a la fiscalización de la actuación administrativa y reglamentaria de aquéllas, el precepto estatutario andaluz puede dar lugar a dudas interpretativas.

En concreto, la pregunta sería la siguiente: ¿Qué se entiende, en el caso de los Decretos legislativos de la Comunidad Autónoma, por disposición normativa con fuerza de ley? ¿Indiferentemente todo texto normativo así denominado? ¿O sólo a los que no incidan en ultra vires con respecto a la correspondiente ley de delegación? Si bien una interpretación estrictamente literal del precepto estatutario parece apuntar a la primera alternativa, su contextualización y armónica interpretación, en el cruce de ordenamientos jurídicos, con la normativa procesal estatal, y en concreto, con el artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa puede apuntar a la segunda alternativa hermenéutica.

Esta última circunstancia se ve facilitada, a diferencia del caso extremeño, por la ausencia de un obligado trámite de control parlamentario previo estatutariamente establecido, que en caso de votación negativa, en cuanto hipótesis normal (junto a la contraria, igualmente normal, al ser tan teórica o normativamente posible como su inversa), otorgaría fundamento a la exclusión del control jurisdiccional contencioso-administrativo. De hecho, si tal control parlamentario es discrecionalmente estableci-

do por la ley de delegación, no cabe excluir que uno de los efectos jurídicos del mismo establecido en ella sea, precisamente, la inviabilidad de tal régimen de fiscalización jurisdiccional ordinaria.

### **3.- LOS DECRETOS LEYES AUTONÓMICOS: MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO**

#### **3.1.- Constitución y Decreto-ley autonómico**

Expuestos los aspectos comunes de constitucionalidad a las dos categorías de fuentes autonómicas gubernamentales con fuerza de ley, y la efectiva configuración de los Decretos legislativos en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas, resta por abordar el estudio de la figura del Decreto-ley, que, como es sabido y podrá apreciarse con más detalle seguidamente, no se halla tan extendido en los sistemas autonómicos de fuentes.

Su incorporación a éstos se ha producido, principalmente, de la mano de la expresa previsión de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en los Estatutos reformados entre 2006 y 2011, tras haberse descartado en el trámite de aprobación en las Cortes con respecto al inicial Estatuto catalán y también del asturiano todavía hoy en vigor. A esta reciente regulación estatutaria hay que añadir alguna experiencia aislada de carácter infraestatutario en la Comunidad del País Vasco que asimismo será objeto de análisis en el presente capítulo de este trabajo.

Con carácter previo al estudio de la efectiva configuración normativa de los Decretos-leyes en las Comunidades Autónomas que han incorporado esta potestad legiferante, y como necesario punto de partida, la exposición irá enfocada al repaso de los aspectos de constitucionalidad que genéricamente se derivan para este tipo de fuente autonómica.

#### ***3.1.1.- Admisibilidad y parámetros constitucionales de la regulación estatutaria del Decreto-ley autonómico***

Durante los casi treinta primeros años de vigencia de la Constitución ha sido cuestión doctrinalmente debatida la admisibilidad de la figura del Decreto-ley autonómico, en parte por influencia de la posición jurisprudencial y doctrinal prevale-

ciente en Italia contraria a la constitucionalidad de la homóloga figura en el caso de las regiones, tal y como pudo comprobarse en el primer capítulo de este trabajo.

Hasta la expresa y formal recepción de la figura en los Estatutos de Autonomía íntegramente reformados a partir de 2006, la posición doctrinal, en algunos casos considerando no necesaria la figura por consideraciones ligadas al carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas y su menor carga de trabajo<sup>93</sup>, admite la validez del Decreto-ley, si bien requiriendo al efecto la expresa previsión estatutaria de esta categoría normativa<sup>94</sup>.

En efecto, el carácter democrático del sistema requiere que la función legislativa resida, no sólo en cuanto a su titularidad, sino también en su ejercicio normal, en el órgano parlamentario. Y al igual que la figura del Decreto legislativo autonómico, anteriormente analizado, la del Decreto-ley en las Comunidades Autónomas no sólo tiene sentido únicamente cuando éstas poseen competencias legislativas propias a tenor del bloque de la constitucionalidad, sino, además, cuando se dan en ellas dos requisitos institucionales ineludibles.

Uno es que efectivamente exista un Parlamento o Asamblea titular de la función legislativa. Y el otro, que exista también un órgano gubernamental dotado de capacidad normativa ordinariamente de carácter infralegal. Estas precisiones de orden institucional son necesarias en un plano teórico, habida cuenta de que, en virtud del principio dispositivo, y a la vista de que el esquema orgánico previsto en el artí-

---

<sup>93</sup> S MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, Iustel, Madrid, 2007, págs. 572-574.

<sup>94</sup> Así, por ejemplo, E. AJA FERNÁNDEZ *et alii*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 106 y 107, A. M. CARMONA CONTRERAS, «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos...», *cit.*, pág. 19, R. ENTRENA CUESTA, «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», *cit.*, págs. 669 y siguientes, J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, págs. 35 y siguientes, R. TUR AUSINA, «A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», *cit.*, págs. 292 y siguientes. En contra, no obstante, I. LASAGABASTER, «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos leyes y Decretos legislativos en el ámbito autonómico», *cit.*, págs. 105 y siguientes estima no necesaria la expresa regulación de esta figura normativa en los Estatutos, considerando fundamentos suficientes la analogía con la regulación constitucional del Decreto-ley del Estado, el estado de necesidad o la previsión general infraestatutaria.

culo 152 de la Constitución sólo se imponía, *a priori*, a las Comunidades Autónomas que se constituyeran por la vía del artículo 151, toda vez que para las del artículo 143, si bien la existencia de un órgano colegiado ejecutivo parecía ser un imperativo práctico, no lo era así, ni tampoco un imperativo constitucional, el que se dotaran, en cambio, de un órgano parlamentario o Asamblea legislativa.

De hecho, sólo cuando se dispone ordinariamente de potestad legislativa, con la lógica existencia de la correspondiente ley autonómica, como tipo normativo en el sistema de fuentes, nace el presupuesto lógico (y jurídico) para la posible existencia de normas gubernamentales que, por asignársele el mismo rango y fuerza, puedan ser intercambiables con la ley, tales como, precisamente, la legislación gubernamental de urgencia. Esto es, el Decreto-ley autonómico.

También es precisa, lógicamente, la existencia de un órgano de gobierno que por sus funciones directivas y su capacidad normativa para la emanación ordinaria de normas infralegales, le erijan en la sujeto apto para el dictado extraordinario de normas a las que el ordenamiento atribuya fuerza y rango de ley en supuestos de urgente necesidad. Y que, además, por el juego de la forma de gobierno parlamentaria constitucionalmente impuesta para las Comunidades Autónomas creadas por la vía del artículo 151 de la Constitución (y asumida también por las restantes), sea un órgano políticamente responsable ante la Asamblea legislativa, de manera que la emanación extraordinaria de tales normas con fuerza de ley se someta a la necesidad de un posterior trámite parlamentario del que dependa la continuidad de las disposiciones con fuerza de ley provisionalmente dictadas por el Ejecutivo.

No obstante, la regulación estatutaria de la legislación gubernamental de urgencia ha de cohonestar la existencia de tal categoría normativa, que supone la incidencia del Ejecutivo en el panorama de las fuentes normativas con rango de ley, con la titularidad parlamentaria de la potestad legislativa. ¿Significa ello que *mutatis mutandis* resulta aplicable al Decreto-ley autonómico el artículo 86 de la Constitución, con las salvaguardias materiales (ámbitos excluidos del Decreto-ley) y procedimentales (trámite de posterior convalidación o derogación por el Congreso) de la potestad legislativa parlamentaria?

Al igual que con respecto al Decreto legislativo autonómico se señaló en el capítulo anterior, la regulación constitucional contenida en el artículo 86 de la legislación gubernamental de urgencia se halla enclavada en el Título III de la Norma Fundamental. Del mismo modo, pues, tal supone que dicha regulación es aplicable en principio única, o al menos directamente, al Gobierno central y a las Cortes Generales, con el protagonismo del Congreso en el trámite posterior de convalidación o derogación, y de ambas Cámaras si se da la decisión subsiguiente de tramitar el Decreto-ley convalidado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Y también al igual que sucede con la delegación legislativa en el plano autonómico, operan los mismos factores, cifrados en la ausencia de una específica regulación constitucional de la legislación gubernamental autonómica de urgencia, la genérica remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas (artículo 147.1), y en particular, a la función de éstos consistente, entre otros aspectos, en determinar la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, a tenor del artículo 147.2.c).

Y rige también para la legislación gubernamental autonómica de urgencia el mismo sentido que, al analizar la delegación legislativa autonómica, se daba al concepto de organización de las instituciones de autogobierno empleado en el precepto constitucional. Esto es, como concepto comprensivo de las funciones de dichas instituciones. Y dentro de ellas, cuando procede (y en este caso procede, tanto en relación con los Consejos de Gobierno como con las Asambleas legislativas) sus potestades normativas, lo que engloba, a su vez, la caracterización de las respectivas fuentes: en este caso, del Decreto-ley autonómico, a condición de su genérica compatibilidad con la Constitución.

De nuevo como en el caso de los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas procede evocar aquí el dato, no sólo de la inespecificidad (o ausencia) de las disposiciones constitucionales relativas, *nominatim*, al Decreto-ley autonómico. También el hecho de que esa inespecificidad no equivale ni a imprevisión, ni mucho menos, por consecuencia de ésta, a la necesaria interdicción constitucional de la legislación gubernamental autonómica de urgencia.

De nuevo, los concretos parámetros constitucionales se presentan en nuestro caso en términos muy distintos a los del sistema italiano, descrito en el primer capítulo de este trabajo. Pues existe en nuestro caso una disposición constitucional, el artículo 153.a) que, al referirse al régimen de control jurisdiccional de las disposiciones autonómicas, menciona en concreto a las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. Locución en la que hallan cabida, no sólo, obviamente, las leyes autonómicas, sino también los Decretos-leyes, al igual que, como se vio en el capítulo anterior, los Decretos legislativos autonómicos.

Así lo ha confirmado, por otra parte, la interpretación que del precepto constitucional ha efectuado el legislador orgánico, en el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en cuya letra e) se contemplan como objeto posible de recurso y cuestión de inconstitucionalidad, literalmente, las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas. Concepto este último, el de actos y disposiciones normativas en el que halla cabida, precisamente, la figura del Decreto-ley autonómico, allí donde éste exista como tipo normativo o fuente del Derecho.

No obstante, en las Comunidades Autónomas, la figura del Decreto-ley presenta una importante nota diferencial con respecto al Decreto legislativo. En este caso, como es obvio, no precede al dictado de la disposición gubernamental con fuerza de ley la previa decisión habilitante del órgano parlamentario. Esto es, no se está ante una modalidad de ejercicio *ex ante* de la función legislativa por la correspondiente Asamblea autonómica, como alternativa en manos de ésta al directo ejercicio de dicha función mediante la emanación de leyes formales.

Por tanto, para compatibilizar el ejercicio gubernamental autonómico de la potestad de aprobación de Decretos-leyes con la titularidad de la función legislativa estatutariamente atribuida, en todos los casos, al correspondiente Parlamento territorial, debe existir, como rasgo consustancial y *conditio sine qua non* de validez estatutaria (y, consiguientemente, constitucional) alguna intervención determinante de la Asamblea legislativa sobre el correspondiente Decreto-ley autonómico.

Y según el planteamiento y lógica conceptuales a que obedece la existencia misma de la legislación gubernamental de urgencia, esa intervención parlamentaria

determinante no ha de ser previa (a diferencia del caso de la delegación legislativa, en la que ese carácter antecedente es ontológicamente consustancial), sino sucesiva. Aunque también debe ser pronta, pues de lo contrario se desvirtuaría el carácter urgente del Decreto-ley, esto es, de un tipo de disposiciones de origen gubernamental y provisoria fuerza legislativa cuya vocación es la pronta intervención reguladora ante una situación que se juzga de necesaria e instantánea normación, carácter éste que esencialmente define la función del Decreto-ley.

Ahora bien, dado que en una forma de gobierno parlamentaria el Ejecutivo es un órgano no directamente elegido por los ciudadanos por sufragio universal y caren- te por ello del carácter representativo que distingue a la Asamblea parlamentaria, aunque investido de la confianza política de ésta mediante la investidura y la no rup- tura expresa de la misma mediante los instrumentos racionalizados de la moción de censura y la cuestión de confianza, toda intervención normativa gubernamental en el ámbito propio de la Ley parlamentaria con disposiciones que se le asimilan en rango y fuerza, debe acompañarse necesariamente de la consiguiente intervención parla- mentaria vinculante, y por ello legitimadora de la norma.

Y si la urgencia es incompatible, a diferencia de lo que es consustancial a la legislación delegada, con el carácter previo de esa intervención parlamentaria vincu- lante, ésta no puede ser sino sucesiva. Pero también inmediata. Esto es, verificable en un plazo inferior al que llevaría la tramitación del procedimiento legislativo para la adopción de la correspondiente Ley parlamentaria formal.

Lo contrario sería también, nuevamente y como con respecto al Decreto-ley (hasta ahora, estatal exclusivamente, dada la hasta fechas recientes imprevisión esta- tutaria de la homóloga y homónima figura normativa autonómica) ha puesto reitera- damente de relieve la jurisprudencia constitucional en el control del denominado «hecho habilitante», contraria a la lógica que se deriva de la urgencia legitimadora del dictado de este tipo de disposiciones normativas gubernamentales con rango y fuerza de ley.

La intervención parlamentaria, pues, no sólo ha de ser sucesiva, sino también decisiva para la continuidad de la vigencia de la disposición gubernamental o su de- rogación. También este aspecto, que para el Decreto-ley estatal disciplinan los apar-



tados 2 (sobre todo) y 3 del artículo 86 de la Constitución, se convierte en condición existencial, desde la perspectiva de la validez de la regulación (estatutaria o, en las condiciones que se analizarán más adelante, infraestatutaria) del Decreto-ley autonómico. De nuevo, la forma de gobierno parlamentaria subyacente a la expresa atribución estatutaria de la titularidad de la función legislativa de la Comunidad Autónoma a la correspondiente Asamblea legislativa, determina que sea esencial al concepto de ley el hecho de que sea elaborada por el órgano representativo de los ciudadanos, y elegidos por éstos mediante sufragio universal<sup>95</sup>.

Pues bien, este rasgo jurídico-político estructural de la ley, más intenso y esencialmente determinante aún en el marco de una forma de gobierno parlamentaria, como se viene indicando, tiene también su reflejo necesario en el procedimiento de elaboración (y continuidad de la validez y vigencia) de las normas gubernamentales con fuerza de ley. A través de la previa delegación específica y expresa, en el caso de los Decretos legislativos (autonómicos). Y mediante la sucesiva, aunque inmediata, intervención parlamentaria vinculante, y determinante de la estabilización de las disposiciones con provisional rango y fuerza de ley que son los Decretos-leyes (también autonómicos).

No es éste un trabajo cuya perspectiva sea el análisis de la oportunidad de la previsión normativa de este tipo de legislación gubernamental de urgencia en los ordenamientos autonómicos, habida cuenta del carácter unicameral de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y la posible previsión de alternativas, bien estatutarias, bien establecidas en los Reglamentos parlamentarios, que supongan aceleración de los plazos normales de producción de la ley formal. O incluso, de la alternativa de los reglamentos de necesidad, en los estrechos límites de su expresa previsión legal en nuestro ordenamiento, que curiosamente, los reconoce sólo a los Alcaldes (por la legislación de régimen local), o al Estado, en la legislación sobre protección civil.

El dato cierto del que parte la presente obra es la efectiva previsión normativa del Decreto-ley autonómico en los Estatutos íntegramente reformados entre 2006 y el

---

<sup>95</sup> Véase, en este sentido, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons / IEA / IVAP, Madrid / Barcelona, 2001, pág. 33.

primer semestre de 2011, siendo su objeto el análisis de los parámetros constitucionales y propiamente estatutarios que enmarcan la viabilidad jurídica de este tipo de fuente del Derecho. Y uno de esos parámetros es la intervención, políticamente legitimadora y jurídicamente confirmatoria o derogatoria, de las disposiciones gubernamentales de urgencia. Disposiciones gubernamentales cuyo rango y fuerza legislativos tiene hasta entonces un carácter mera y marcadamente provisorio, como para el Decreto-ley estatal, en doctrina que resulta enteramente trasladable a su homólogo y homónimo autonómico, ha establecido la jurisprudencia constitucional<sup>96</sup>.

Siendo, no ya elemento consustancial sino, más allá, factor directamente legitimador y determinante de la nota de primariedad de la ley el hecho de que ésta sea producida y aprobada por la institución parlamentaria, en su condición de órgano de composición plural, representativo de los ciudadanos y directamente elegido mediante sufragio universal, si la urgencia normativamente reconocida como hecho habilitante (cualquiera que sea la interpretación que a dicha urgencia se dé, circunstancia sobre la que se volverá más adelante) justifica una temporal modulación de este rasgo institucional determinante de la nota de primariedad normativa, el restablecimiento de este principio de elaboración parlamentaria (o al menos de vinculante y decisiva intervención parlamentaria) deviene en esencial condición de consolidación del Decreto-ley. Y de consolidación, en su doble faceta de validez y continuidad de la vigencia, de las disposiciones que, inicialmente procediendo del gobierno, tienen reconocida normativamente igual nota de primariedad, con su consiguiente traducción en identidad de rango y fuerza con respecto a la ley propiamente tal.

Por eso, es radicalmente imprescindible, como esencial condición de validez, no ya de cada Decreto-ley autonómico singularmente considerado, sino de su general regulación normativa antecedente, la existencia del trámite preceptivo de convalidación o derogación parlamentarias. Y ello demanda una expresa previsión estatutaria.

De lo contrario, podría darse pie a un desarrollo infraestatutario de este tipo normativo de procedencia gubernamental sin previo apoyo en una precedente regulación general de la categoría que resultaría, lisa y llanamente, contrario a la titularidad

---

<sup>96</sup> Como se verá más adelante, lo que la provisionalidad del Decreto-ley significa ha sido explicitado en la STC 189/2005, de 7 de julio, F.J. 3.

de la función legislativa por parte del Parlamento autonómico, y por ello, atentatorio de la disposición estatutaria reconocedora de dicha titularidad. Lo cual acarrearía la consiguiente inconstitucionalidad de un tal desarrollo normativo autonómico infraestatutario por vulneración del artículo 147 de la Norma Fundamental, como por otra parte se desprende del artículo 28.1 de la LOTC, plasmación normativa del concepto, doctrinal y jurisprudencialmente forjado, del bloque de la constitucionalidad.

Junto a esta condición existencial (de validez, en términos técnico-jurídicos) de la previsión normativa del Decreto-ley como fuente del derecho, cifrada en el trámite de posterior intervención parlamentaria vinculante, restablecedor de la titularidad ordinaria de la función legislativa correspondiente a la respectiva Asamblea tras el previo ejercicio gubernamental provisorio y claudicante de dicha función, cabe plantearse si a ella se suman otras condiciones de validez. En particular, siguiendo también el paradigma conceptual que ofrece el artículo 86 de la Constitución, la configuración de exclusiones materiales, ámbitos en los que por su relevancia, queda a *priori* excluida esta excepcional y extraordinaria inmisión del Gobierno en el campo legislativo propio de la acción del Parlamento que supone el Decreto-ley autonómico.

La primera constatación a efectuar en este punto es que tales limitaciones o exclusiones materiales al Decreto-ley son posibles. Y la segunda, que el legislador estatuyente es libre para decidir fijarlas, e incluso la extensión de dichas restricciones. También en este extremo es válida la afirmación, efectuada respecto a otros aspectos de Decreto legislativo y Decreto-ley autonómicos, de que las señaladas constitucionalmente en el artículo 86.1 de la Norma Fundamental, ni son necesariamente trasladables al contexto de cada Comunidad Autónoma, ni operan como parámetro de validez de los correspondientes preceptos estatutarios reguladores del Decreto-ley autonómico, pues el citado artículo 86 resulta aplicable por su emplazamiento en el Título III de la Constitución, en principio, sólo al Decreto-ley estatal.

El principio dispositivo resultante de la amplia remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía opera también en este extremo. Tan sólo en caso de laguna (circunstancia que no deriva tan sólo de la mera imprevisión, sino de la constatación de que tal imprevisión no es una técnica reguladora cuyo objetivo sea, precisamente,

no someter a una cierta restricción material el dictado de Decretos-leyes en la respectiva Comunidad Autónoma) cabría postular una aplicación, no directa, sino analógica del artículo 86.1 de la Constitución, por la vía de la supletoriedad del Derecho estatal *ex* artículo 149.1 de la propia Norma Fundamental.

Pero en tal caso no se estaría ante el juego del referido artículo 86.1 como parámetro de validez de la normativa autonómica, estatutaria o, en su caso, infraestatutaria, sino ante una técnica de integración de vacíos de regulación que sean propiamente tales. Es más, una opción legítima para el legislador estatuyente (y en su caso, y sobre la base del marco estatutario, para el legislador autonómico) puede ser la de no someter al Decreto-ley territorial a restricciones materiales que no sean las genéricamente operantes sobre la propia Ley parlamentaria autonómica, y que esencialmente derivan del respeto al reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad.

O bien, que resulten de previsiones no competenciales del respectivo Estatuto, de las que se desprenda que necesariamente una cierta materia deba ser objeto de regulación por ley parlamentaria, como por ejemplo puede ser la aprobación del Presupuesto. O bien la reserva de ciertas materias a disposiciones normativas distintas de la ley, pero con similar nota de primariedad y genérica posición ordinal, como la reserva de Reglamento parlamentario, allí donde éste se distinga como general categoría normativa de la propia Ley parlamentaria, por citar dos supuestos característicos.

Más dudoso es que el Decreto-ley no pueda, necesariamente, intercambiarse por leyes autonómicas de aprobación por mayoría parlamentaria reforzada. La no aplicabilidad directa del artículo 86 de la Constitución, anteriormente señalada, dispensa en este punto de un análisis más pormenorizado de la exclusión del Decreto-ley estatal del ámbito material reservado a la Ley orgánica en los artículos 81 y concordantes de la Constitución, así como del carácter no coextenso de los respectivos ámbitos materiales, el negativo de exclusión de la legislación de urgencia procedente del Ejecutivo central y el positivo de reserva a la ley estatal de aprobación por mayoría cualificada que es la ley orgánica.

Tal exclusión, en el caso del Decreto-ley estatal, deriva de la expresa previsión de concretos límites que incluyen ámbitos reservados en otros preceptos, precisamente, a la ley de mayoría cualificada, y no de una consustancial interdicción inherente a la propia reserva a dicha ley, la ley orgánica delimitada en el artículo 81.1 de la Constitución. Del mismo modo, si no hay explícitas exclusiones autonómicas normativamente determinadas en la regulación propia del Decreto-ley territorial, y tampoco son *mutatis mutandis* aplicables por vía de supletoria aplicación analógica del mencionado artículo 86 del texto constitucional las establecidas en este último precepto, cabe entender, a la luz del principio dispositivo, que en la correspondiente Comunidad Autónoma no hay obstáculo de principio a la intercambiabilidad de las leyes territoriales sometidas a aprobación por mayoría cualificada por el Decreto-ley autonómico en la correspondiente Comunidad.

Ahora bien, junto a los condicionantes de índole material (la ausencia de una interdicción de incidir en materias que otros preceptos reservan a las leyes autonómicas de aprobación por mayoría cualificada, o bien la explícita configuración como exclusión del Decreto-ley su intercambiabilidad por tales leyes), hay que unir una condición procedimental.

Dado que el carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas, a diferencia de la composición bicameral de las Cortes Generales, determina que, en las Comunidades Autónomas que disponen de la figura del Decreto-ley, el mismo órgano que aprueba estas leyes requeridas de aprobación por mayoría cualificada (y también las que carecen de dicho requerimiento) es también al que incumbe la convalidación o derogación de las correspondientes normas legales gubernamentales territoriales de urgencia, sería preciso que, al menos la convalidación haya de aprobarse por la misma mayoría cualificada exigida para la correspondiente ley parlamentaria.

E incluso, no es esencial la existencia de expresa disposición en tal sentido, ni estatutaria, ni en el correspondiente reglamento parlamentario. A la hora del examen de validez del Decreto-ley, la fiscalización de las condiciones de validez por parte del Tribunal Constitucional no se detiene únicamente en las condiciones normativas

verificables a través de un exclusivo contraste lógico jurídico de los preceptos integrantes del canon o parámetro de enjuiciamiento aplicable.

Como ha demostrado la propia jurisprudencia constitucional recaída sobre el Decreto-ley estatal, a la que más adelante se hará alusión, y en un planteamiento perfectamente trasladable al caso del Decreto-ley autonómico, cabe que el Tribunal Constitucional examine también los trámites parlamentarios de convalidación, si bien en este caso, con la finalidad de verificar si efectivamente, en virtud del principio *contrarius actus*, se la convalidación ha reunido la misma mayoría cualificada exigible para la aprobación de una ley parlamentaria sobre la materia de que se trate. Con la condición previa, eso sí, de que no haya limitación precisamente consistente en no afectar a materias reservadas a regulación por ley requerida de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada, en cuyo caso, la exclusión del Decreto-ley autonómico (y consiguiente invalidez de éste en caso de transgresión del límite) tiene carácter absoluto.

Como restante condicionamiento constitucional digno de específico análisis en el caso del Decreto-ley autonómico, resta determinar si, además de la expresa recepción estatutaria de la categoría normativa, es posible una regulación de ésta en normas infraestatutarias de alcance general, y de desarrollo institucional básico. Singularmente, en los Reglamentos parlamentarios o en las Leyes de Gobierno y Administración, o de relación entre el primero y la correspondiente Asamblea legislativa, en sus respectivos ámbitos materiales estatutariamente determinados. Varias son las hipótesis posibles, que son a continuación, y separadamente, objeto de análisis pormenorizado.

### **3.1.2.- *¿Exclusiva regulación general infraestatutaria?***

La hipótesis más delicada en cuando a la sede normativa de la recepción de la potestad legislativa gubernamental de urgencia es que aquélla venga dada en exclusiva por la legislación autonómica infraestatutaria, como consecuencia de la falta de expresa previsión en la norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma. En el capítulo anterior se analizó la misma cuestión con respecto a los

Decretos legislativos, pero como ya se ha puesto de relieve, las diferencias que median entre ambas especies de disposiciones gubernamentales con fuerza de ley impiden el paralelismo automático entre una y otra.

Pues, en efecto, en el caso del Decreto-ley no se está ante un ejercicio indirecto, por parte del Parlamento, de su función legislativa, mediante la llamada *ex ante*, de la intervención normativa con fuerza de ley a cargo del Gobierno dentro de los parámetros de la propia delegación. Se está, por el contrario, ante un ejercicio autónomo por parte del Ejecutivo, siquiera sea provisional y dependiente de la ulterior intervención parlamentaria vinculante, de la capacidad de producción de normas con la misma nota de primariedad que la propia ley parlamentaria (autonómica).

Una de las posibilidades a analizar es que la figura de la legislación gubernamental de urgencia halle su exclusiva ubicación en el Reglamento de la correspondiente Asamblea parlamentaria. La lógica inicial de esta opción se debería al hecho de que se trataría de prever y disciplinar de esta forma de adopción de normas con el mismo rango y fuerza que el producto del ejercicio de típica función parlamentaria, cual es la legislativa, cuyo régimen procedimental detallado de elaboración es materia natural de regulación mediante el correspondiente Reglamento parlamentario.

A esta razón de orden lógico se sumaría el dato de la intangibilidad del propio Reglamento parlamentario, eso sí, allí donde éste constituya una disposición normativa netamente diferenciada de la ley, con un ámbito material acotado y por ello inmune a la incidencia legislativa<sup>97</sup>. Y con ello, dada la intercambiabilidad entre ley y Decreto-ley, un ámbito también inmune y exento de la posible intervención de este último. Lo cual supondría, al menos, la salvaguardia frente a la posible inmisión normativa del Ejecutivo en las propias condiciones (y restricciones) de ejercicio de la potestad legislativa gubernamental de urgencia eventualmente definidas por el Reglamento parlamentario.

No sucedería así, sin embargo, si tal regulación se emplazara en la Ley de Gobierno. Estas leyes, pese a su relevancia desde la perspectiva institucional para la

---

<sup>97</sup> Circunstancia no especialmente clara en todas las Comunidades Autónomas. Aunque el análisis de esta cuestión excede del objeto del presente trabajo, téngase en cuenta, por ejemplo, que el actual Reglamento de la Asamblea de La Rioja, ha sido aprobado por la Ley 2/2001, de 19 de abril.

respectiva Comunidad Autónoma, no son normas supraordenadas al resto de las leyes o normas con fuerza de ley que, en su caso, dicten las pertinentes instituciones de autogobierno. Tampoco gozan, a diferencia de los Reglamentos parlamentarios, de la condición de parte integrante del canon de enjuiciamiento, al menos por lo que respecta a la propia Ley parlamentaria.

Tampoco responden tales leyes a la ordenación de una materia estatutariamente reservada que resulte intangible por leyes o normas con fuerza de ley posteriores en el tiempo. Éstas, en consecuencia, podrían derogar expresa o tácitamente a las determinaciones generales que en las Leyes de Gobierno pudieran establecerse sobre la existencia y dictado de legislación gubernamental de urgencia. O incluso establecer una regulación especial, excepcionando aquélla sin derogarla, para ámbitos materiales concretos

Sucede, sin embargo, que las mayores restricciones vinculadas a la ubicación de la regulación de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en el Reglamento parlamentario resultan también insuficientes. En general la exclusiva previsión infraestatutaria del Decreto-ley autonómico es antiestatutaria, y por ende inconstitucional. Recordando de nuevo las diferencias entre Decreto legislativo y Decreto-ley, y en concreto, que la delegación legislativa que da paso a la legislación delegada gubernamental es una forma de ejercicio, bien que indirecto, de la función legislativa por su titular estatutario, la Asamblea legislativa, el Decreto-ley no es una forma de ejercicio, en cambio, de esa función por su órgano titular, sino por otro, el Consejo de Gobierno autonómico, siquiera sea provisoriamente.

Y esa titularidad de la función legislativa estatutariamente asignada a la Asamblea parlamentaria, aun por el escaso margen temporal hasta la obligada intervención vinculante de ésta en clave de convalidación o derogación de los correspondientes Decretos-leyes, se vería vulnerada, al ejercerse la función legislativa por quien no es titular estatutario de la misma. De este modo, toda excepción o modulación a esa titularidad, siquiera sea provisional, por espacio de días o semanas, requiere expresa previsión en el correspondiente Estatuto de Autonomía.



### ***3.1.3.- ¿Decreto-ley no estatutario sin previa regulación autonómica general expresa de la figura? Los límites a las convalidaciones legislativas***

Aunque lo dicho para la vía de regulación general infraestatutaria de la potestad de dictar Decretos-leyes permite ya colegir las conclusiones que pronto se expondrán para la hipótesis que encabeza el presente epígrafe, el hecho de que en la praxis (en País Vasco), como podrá comprobarse en seguida, se haya dado la circunstancia de que efectivamente, aunque años atrás, se llegaran a dictar Decretos-leyes autonómicos sin previsión estatutaria de la figura o regulación general de ésta en la legislación infraestatutaria de desarrollo institucional, justifica su particular tratamiento en este lugar del presente trabajo.

La conclusión es clara. Si la regulación general infraestatutaria de la legislación gubernamental de urgencia vulnera la disposición estatutaria que atribuye a la Asamblea correspondiente la titularidad y ejercicio de la función legislativa, con más razón aún lo hace el hecho de que se dicten Decretos-leyes sin siquiera previsión general precedente en las normas de desarrollo institucional básico de la Comunidad Autónoma. Incluso aunque el propio Decreto-ley incluyera una reforma de la Ley de Gobierno para introducir en ella una cláusula general (o particular, *ad hoc* para el acontecimiento de extraordinaria urgencia a que pretenda subvenir la norma gubernamental) atribuyendo al correspondiente Consejo de Gobierno la facultad de dictar este tipo de normas con fuerza de ley.

No sólo deriva la invalidez de esta alternativa técnica del hecho de que aquellas disposición del Decreto-ley sus disposiciones introduciendo en las Leyes generales pertinentes cláusulas autorizatorias de la emanación gubernamental de este tipo de legislación de urgencia, en realidad no estarían haciendo frente a una situación urgente requerida de una pronta regulación. Derivaría, fundamentalmente, de la misma razón por la que tampoco la normativa de desarrollo institucional básico, dictada por los cauces ordinarios, sería conforme con el Estatuto, y por tanto, con la Constitución. Y esa razón reside, de nuevo, en la disposición estatutaria atributiva de la potestad legislativa a la Asamblea parlamentaria autonómica. Disposición que no puede conocer disposiciones establecidas por vía infraestatutaria, pues toda excep-

ción no estatutariamente prevista de forma expresa no es sino una vulneración del propio Estatuto.

A esta consideración general debe unirse otra más concreta. Y es la existencia de mecanismos concretos, bien sea en la Ley de Gobierno, bien, con más probabilidad dado su objeto y contenido, en el Reglamento parlamentario, para acelerar la producción parlamentaria de normas legislativas a fin de subvenir a una situación considerada urgente y requerida de pronta atención por parte del Ejecutivo. De nuevo en este extremo juega el dato adicional, pero sumamente relevante, del carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas, circunstancia que acorta objetivamente la duración del trámite legislativo.

Y a ello se suma, a su vez, la existencia, en todos los Reglamentos parlamentarios, de mecanismos de acortamiento de los plazos ordinarios de tramitación del procedimiento legislativo, como la opción de la aprobación de leyes íntegramente en Comisión, o el procedimiento de lectura única en Pleno, o la tramitación urgente, con el consiguiente acortamiento de los plazos habituales. Ciertamente es que en prácticamente todas las Comunidades Autónomas el Gobierno carece de la facultad de desencadenar con su sola petición la aplicación de estas vías de aceleración de la elaboración parlamentaria de leyes.

Pero a esta objeción caben dos contraargumentos, uno de índole general, y otro que únicamente se da en el País Vasco, y que da pie no sólo a relatar aquí la situación efectivamente producida en esa Comunidad Autónoma del dictado de Decretos-leyes sin regulación general previa de este tipo normativo, sino a ponderar la validez estatutaria, y consiguientemente, constitucional de la experiencia acontecida. El primero de tales contraargumentos es el hecho de que el Consejo de Gobierno siempre puede proponer que se sigan algunas de las citadas modalidades abreviadas del procedimiento legislativo, incluso teniendo ya redactada la futura norma, si bien no en calidad de Decreto-ley, sino de proyecto de ley.

Y si no obtiene de los órganos parlamentarios de gobierno esta posibilidad de agilización gubernamental, no cabe aducir la urgencia para adoptar una actuación, aprobar efectivamente un Decreto-ley sin previo sustento estatutario, que sería, en rigor, como se ha visto, nula por contraria al Estatuto, y con él, a la Constitución.

Recuérdese, además, en este sentido, que el artículo 28.2 permitiría dictar una Sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad de una disposición con fuerza de ley distinta de una ley orgánica por contravenir disposiciones aprobadas con tal carácter, situación en la que precisamente se halla el Estatuto de Autonomía en su conjunto, y en particular aquella disposición del mismo atributiva de la potestad legislativa a la Asamblea parlamentaria autonómica.

El segundo contraargumento a la objeción de la falta de automatismo de la decisión gubernamental de poner en marcha la aceleración del procedimiento legislativo (en una Asamblea unicameral, por otra parte) es que ese automatismo puede hallarse efectivamente establecido, como de hecho acontece en el caso del País Vasco. Concretamente, en la actualidad, se trata del artículo 162.3 del Reglamento del Parlamento Vasco<sup>98</sup>, previsión que ha existido en los textos reglamentarios precedentes de la referida Cámara autonómica, y que precisamente viene motivado por la ausencia de previsión estatutaria del Decreto-ley en el Estatuto vasco<sup>99</sup>.

La exposición precedente permite ahora entrar a analizar, como se adelantaba, la situación efectivamente producida en el País Vasco. La opción seguida fue la de que el Gobierno vasco, ante los daños causados por unas importantes inundaciones, hizo uso de este mecanismo reglamentario para aprobar por el procedimiento de lectura única, no una Ley cuyo contenido fuese adoptar las medidas precisas para paliar la situación determinante de la urgencia, sino para habilitar al Gobierno vasco<sup>100</sup> a

---

<sup>98</sup> «Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno o la Comisión correspondiente, para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía.»

<sup>99</sup> En este sentido, por ejemplo. A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, «El Parlamento vasco y la función legislativa: un balance», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. III, IVAP, Oñati, 1991, pág. 1093.

<sup>100</sup> La Ley 17/1983, de 8 de septiembre, por la que se faculta al Gobierno para dictar decretos-leyes con motivo de las recientes inundaciones.

dictar, a su vez, los Decretos-leyes en los que se contuvieran las medidas para subvenir a la situación creada por las inundaciones<sup>101</sup>.

Esto es, la operación efectivamente realizada tuvo una naturaleza híbrida. De una parte, conjugó elementos propios de una delegación legislativa, consistentes en la previa habilitación legal al Gobierno vasco para dictar la norma con fuerza de ley, y el plazo máximo de cuatro meses conferido al efecto, así como la delimitación de la materia (consistente en las medidas necesarias para hacer frente a las inundaciones, mientras ello fuera necesario).

De otra parte, esta compleja operación de ingeniería normativa combinó elementos propios del Decreto-ley, como la propia denominación dada por la ley habilitante a la disposición gubernamental con fuerza de ley (y por el Gobierno vasco al adoptar la pertinente disposición normativa en uso de la referida habilitación legislativa), junto con la exigencia de posterior convalidación parlamentaria, aunque con el rasgo diferencial de la condición formal de ley asumida por dicha convalidación<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Decreto-ley 1/1983, de 12 de septiembre, sobre régimen de las áreas de actuación inmediata y de la edificación dañada por las recientes lluvias; Decreto-ley 2/1983, de 12 de septiembre, sobre medidas urgentes en materia de viviendas de protección oficial con motivo de las lluvias catastróficas; Decreto-ley 3/1983, de 12 de septiembre, por el que se establece el mecanismo de financiación de los gastos extraordinarios derivados de la catástrofe de agosto de 1983; Decreto-ley 4/1983, de 20 de septiembre, por el que se autoriza la modificación de la adjudicación de subvenciones con cargo al fondo de obras para la lucha contra el paro, previsto en la disposición adicional sexta del texto refundido de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983, aprobado por Decreto legislativo 1/1983, de 18 de abril; Decreto-ley 5/1983, de 3 de octubre, sobre incumplimiento en materia de ayudas concedidas como consecuencia de las recientes lluvias torrenciales.

<sup>102</sup> Leyes número 18/1983, de 6 de Octubre, por la que se convalida el Decreto-Ley 1/1983, de 12 de Setiembre, sobre régimen de las áreas de actuación inmediata y de la edificación dañada por las recientes lluvias, 19/1983, de 6 de Octubre, por la que se convalida el Decreto-Ley 2/1983, de 12 de Setiembre, sobre medidas urgentes en materia de viviendas de protección oficial, con motivo de las lluvias catastróficas, 20/1983, de 6 de Octubre, por la que se convalida el Decreto-Ley 3/1983, de 12 de Setiembre, por el que se establece el mecanismo de financiación de los gastos extraordinarios derivados de la catástrofe de Agosto de 1983, 21/1983, de 6 de Octubre, por la que se convalida el Decreto-Ley 4/1983, de 20 de Setiembre, por el que se autoriza la modificación de la adjudicación de subvenciones con cargo al fondo de obras para lucha contra el paro, previsto en la disposición adicional

Así pues, tal experiencia supuso dar paso a un complejo esquema tripartito de ingeniería legislativa, compuesto por una ley de habilitación *ad hoc* aprobada con carácter urgente mediante la automática aplicación, por exclusiva decisión gubernamental al amparo de las previsiones del Reglamento del Parlamento Vasco, del procedimiento legislativo de lectura única en Pleno<sup>103</sup>. Más los Decretos-leyes dictados por el Gobierno vasco en uso de esa singular habilitación (o mejor, en virtud de esa habilitación singular). Más, por último, las posteriores leyes de convalidatorias de dichos Decretos gubernamentales con fuerza de Ley.

No obstante, y a pesar del *nomen iuris* escogidos por las leyes habilitantes, y por las propias normas gubernamentales de urgencia dictadas al amparo de dichas habilitaciones legislativas, aquello a lo que realmente se dio lugar fue a un supuesto de delegación legislativa atípica, y a través de leyes *ad hoc*, y no mediante el mecanismo general de delegación legislativa establecido en el artículo 52 de la Ley vasca del Gobierno. La precedencia de la autorización legislativa es clave para identificar esta operación como lo que materialmente fue, una delegación, a pesar de la denominación formal escogida.

Faltó, de hecho, el elemento clave que materialmente identifica a los Decretos-leyes, cual es el dictado originario de la norma gubernamental que se autodefine como Decreto-ley sin la previa intervención legislativa habilitante. Y al ser, pues, un supuesto de delegación legislativa, aunque atípico, habría cabido la aplicación del régimen de control jurisdiccional de los excesos de delegación (adicional, por descontado, al control que corresponde al Tribunal Constitucional).

---

sexta del texto refundido de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983, aprobado por Decreto Legislativo 1/1983, de 18 de Abril, y 26/1983, de 27 de Octubre, por la que se convalida el Decreto-Ley 5/1983, de 3 de Octubre, sobre incumplimiento en materia de ayudas concedidas como consecuencia de las recientes lluvias torrenciales.

<sup>103</sup> Sobre el complejo de normas a que dio lugar esta operación, y en concreto, sobre los Decretos-leyes emanados por el Gobierno vasco, véase E. COBREROS MENDAZONA, «Los Decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 7, 1983, págs. 293-312.

Ello, tanto por ser ya entonces un extremo admitido en general para los Decretos legislativos por la jurisprudencia constitucional, como por aplicación del artículo 27.2.e) de la LOTC. Circunstancias ambas a las que se unía la inexistencia de regulación estatutaria de la delegación que, como en el actual caso extremeño analizado en el capítulo precedente de este trabajo y con los condicionantes de constitucionalidad allí mencionados, hubiera podido válidamente establecer algún tipo de modulación al régimen de control jurisdiccional ordinario de los excesos de delegación.

La denominación de la norma como Decreto-ley no hubiera sido obstáculo insalvable para la operatividad de tal control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre los eventuales excesos de delegación, dado que lo que materialmente se produjo fue, como se ha señalado, una delegación, aunque atípica. Atípica, pero no inválida, dada la ausencia de plusvalor normativo del mecanismo general de delegación establecido en la precedente (y hoy aún vigente) Ley del Gobierno Vasco, concretamente en su artículo 52. Esa carencia de plusvalor normativo impedía al referido precepto actuar como parámetro de validez de las posteriores normas, tanto las legislativas habilitantes y confirmatorias de los Decretos-leyes dictados por el Gobierno vasco, como dichos Decretos.

En realidad, se trataba de una cuestión de sucesión temporal de normas del mismo rango, y de objeto parcialmente coincidente. Con lo que, en rigor, no se produjo tanto una derogación implícita del referido artículo 52 de la Ley vasca del Gobierno por las posteriores Leyes habilitantes de los mencionados Decretos-leyes, sino el juego del principio de especialidad a favor de dichas leyes, sin derogación de la regulación más general, la contenida en el artículo 52 de la Ley vasca del Gobierno, que a día de hoy mantiene intacta su vigencia.

Dado que la denominación de la norma es tan sólo un indicio formal de su auténtica naturaleza jurídica, que en este caso podía ser objeto de contraste, mediante aplicación judicial del principio *iura novit curia* y consiguiente confrontación del contenido real de las previas leyes habilitantes (materialmente leyes de delegación, aunque infraestatutaria y atípica) de dichos Decretos con fuerza de ley, a pesar de su denominación. El parámetro del control habría venido dado, por tanto, por dichas

leyes habilitantes (para comprobación del ajuste a ellas de tales Decretos), y tal directo control jurisdiccional habría sido posible, al menos, hasta la adopción parlamentaria de las posteriores leyes parlamentarias de convalidación.

A partir de ellas, precisamente por su efecto (con)validante, habría quedado en principio eliminado todo exceso de delegación. En caso de haber recaído la ley de convalidación cuando se hubiese iniciado, pero aún estuviese pendiente, el enjuiciamiento en sede jurisdiccional contencioso-administrativa del eventual exceso de delegación con respecto a la previa ley habilitante, sólo cabrían dos alternativas para el órgano judicial.

Una, la desestimación del pertinente recurso por carencia de objeto idóneo. Y dos, en caso de considerarse inconstitucional la propia convalidación legislativa, suspender el curso del proceso y plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad, incluyendo en su objeto a todo el constructo normativo afectado: esto es, a la previa ley habilitante, al subsiguiente Decreto gubernamental con fuerza de ley y a la correspondiente y posterior ley de convalidación.

### **3.2.- La generalizada incorporación de la figura del Decreto-ley en los Estatutos de Autonomía íntegramente reformados a partir de 2006**

Al margen de la peculiar experiencia recién analizada por su interés teórico y práctico, lo cierto es que los Estatutos de Autonomía han guardado silencio sobre la figura del Decreto-ley autonómico. Una circunstancia ésta que, unida a la recién manifestada inadmisibilidad de su regulación infraestatutaria, general o particular, ha determinado la real inexistencia de esta figura hasta su generalizada incorporación expresa en los Estatutos de Autonomía objeto de íntegra reforma a partir de 2006 (y hasta junio de 2011, período analizado en este trabajo).

Superando la inicial imprevisión de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en todos los Estatutos de Autonomía «de primera generación», las reformas íntegras emprendidas desde 2006, sí que han supuesto la generalizada recepción del Decreto-ley autonómico en los correspondientes Estatutos: los de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Valencia. Y también hay que

mencionar la reforma parcial de la LORAFNA operada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, una de cuyas innovaciones ha sido, precisamente, la inclusión del Decreto-ley en el catálogo de fuentes forales navarras.

La ampliación del catálogo autonómico de fuentes mediante esta incorporación del Decreto-ley ha sido críticamente acogida en sede doctrinal, por consideraciones esencialmente de oportunidad (o de falta de una necesidad real de esta figura normativa)<sup>104</sup>, pues desde la perspectiva estrictamente técnico-jurídica, la misma doctrina admite en general su no disconformidad con la Constitución. Esto es, la licitud o validez de este tipo de reformas, desde la perspectiva de su encaje con el texto constitucional.

Así pues, la interpretación del legislador estatuyente de 2006-2011 ha sido la de la ausencia de obstáculo constitucional a la incorporación al sistema autonómico de fuentes de la categoría del Decreto-ley, unida a la conveniencia de su inclusión estatutaria como perfeccionamiento de los sistemas autonómicos de gobierno, dentro de los parámetros del parlamentarismo racionalizado. De hecho, en nuestro sistema, el razonamiento doctrinal, anteriormente señalado, de la falta de necesidad, o la del legislador sobre todo lo contrario, es, en todo caso, una consideración atendible desde una perspectiva *lege ferenda*, pero no es, desde luego (y a diferencia del caso italiano, dadas las diferencias que, sin perjuicio de las similitudes, median entre ambos ordenamientos) ni obstáculo ni parámetro de constitucionalidad.

Recuérdense, una vez más, los sólidos argumentos de validez del Decreto-ley autonómico como tipo de fuente del Derecho, a condición de su expresa previsión estatutaria, que ofrecen el artículo 153.a) de la Constitución y, de conformidad con él, el artículo 27.2.e) de la LOTC. Preceptos ambos, cada uno en su respectivo nivel jerárquico, que, al definir el objeto del control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional en relación con la actividad normativa de las Comunidades Autónomas, lo refieren a la noción genérica de «disposiciones normativas con fuerza

---

<sup>104</sup> En este sentido, resulta obligada la cita al trabajo de A. M. CARMONA CONTRERAS, «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía: consideraciones críticas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 76, 2006, especialmente en pág. 21.



de ley», en la que, a falta de una específica interdicción constitucional que operase como *lex specialis* de alcance obstativo, halla perfecto acomodo la figura del Decreto-ley autonómico.

En su efectiva configuración de la legislación gubernamental de urgencia en los diversos Estatutos de Autonomía íntegramente reformados entre 2006 y 2011, cabe señalar la existencia de un patrón regulador común, con algunos rasgos diferenciales por Comunidades Autónomas. Obviamente, todas las notas estructurales del Decreto-ley autonómico, aun las que varían entre los Estatutos que lo contemplan, se hallan claramente inspiradas en la regulación que de la homóloga y homónima fuente del Derecho con rango y fuerza de ley realiza, para el Estado, el artículo 86 de la Constitución.

Lo común se cifra en el presupuesto habilitante que permite al Gobierno autonómico dictar disposiciones legislativas provisionales (la extraordinaria y urgente necesidad, o noción, en su caso, similar). También coinciden todos los Estatutos en la naturaleza legislativa de la norma, la recién mencionada provisionalidad de su inicial aprobación gubernamental y el trámite de posterior convalidación o derogación parlamentaria.

El mayor grado de heterogeneidad se da en la concreta configuración de un genérico rasgo que también es común a todas las regulaciones estatutarias del Decreto-ley autonómico. Todos los Estatutos prevén límites materiales, ámbitos excluidos de normación mediante esta fuente del Derecho, pero dichos límites varían entre las distintas regulaciones estatutarias.

Al análisis de estos aspectos se dedican los epígrafes que siguen, no sin antes destacar el general mimetismo de las prescripciones estatutarias actualmente existentes en esta materia con la configuración del Decreto-ley estatal en el artículo 86 de la Constitución. Sin que ello signifique que confluyan en la ordenación y fisonomía de los Decretos-leyes autonómicos la regulación estatutaria con la contenida en el referido precepto constitucional, y que ello redunde en una mera acumulación de requisitos y procedimientos.

*A priori*, pues, son las disposiciones expresas de los propios Estatutos de Autonomía los que establecen y agotan, en su caso con el concurso de las disposiciones

infraestatutarias autonómicas de desarrollo institucional básico, el régimen jurídico concreto de este tipo de fuente normativa en la respectiva Comunidad Autónoma

### **3.2.1.- El hecho habilitante: la «extraordinaria y urgente necesidad»**

Tal y como se anticipaba, y reproduciendo miméticamente la estructura normativa que caracteriza al Decreto-ley estatal según el artículo 86 de la Constitución, todos los Estatutos que incorporan una fuente similar al respectivo ordenamiento autonómico establecen, en términos prácticamente coincidentes a los empleados en el referido precepto de la Norma Fundamental, el doctrinal y jurisprudencialmente denominado como hecho habilitante, viniendo a prescribir que el Decreto-ley puede dictarse en caso de extraordinaria y urgente necesidad.

Tales son los términos literales de los artículos 110.1 del Estatuto andaluz, 49.1 del balear, 25.4 del castellano-leonés, 33.1 del extremeño, 21 bis, primer apartado, de la LORAFNA. Y los prácticamente literales de los artículos 44.1 del Estatuto aragonés («en caso de necesidad urgente y extraordinaria»), 64.1 del catalán («en caso de una necesidad extraordinaria y urgente») y 44.4 del valenciano («en casos de extraordinaria y urgente necesidad»).

Más allá del dato meramente terminológico, que como acaba de notarse, acusa mínimas divergencias, cabe plantearse si la coincidencia con la definición que del hecho habilitante del Decreto-ley estatal hace el artículo 86.1 de la Constitución determina la aplicabilidad, a los respectivos Estatutos de Autonomía mencionados, la jurisprudencia constitucional acumulada en torno a aquél. La respuesta es, en principio, afirmativa en todo lo relacionado con los amplios márgenes de apreciación gubernamental y del Congreso, en calidad de órganos centrales de dirección política, en torno a la concurrencia de la situación necesitada de pronta atención normativa, y el alcance del control jurisdiccional que corresponde al propio Tribunal Constitucional (planteamientos, pues, trasladables *mutatis mutandis* a los correspondientes Consejos de Gobierno y Asambleas legislativas).

Pero más estricto aún ha de ser el control jurisdiccional en torno a uno de los elementos «reglados» objetivos en los que puede y debe centrarse la labor fiscaliza-

dora del Tribunal Constitucional: el hecho de tratarse de circunstancias no atendibles mediante el lapso temporal que implica la tramitación del procedimiento legislativo. Y ese carácter más estricto aún en lo que en la jurisprudencia constitucional ha venido a ser uno de los aspectos en los que mayor carga incisiva ha tenido el control del Tribunal sobre los Decretos-leyes, se debe a un dato institucional, con reflejo en este aspecto cronológico, que diferencia a las Comunidades Autónomas del Estado: el carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas.

Ello determina, objetivamente, la necesidad de un menor lapso temporal de tramitación de leyes de la respectiva Asamblea con las que subvenir a la situación dada, y por tanto, un margen temporal más estrecho para la concurrencia del hecho habilitante del Decreto-ley gubernamental autonómico. La urgencia de la situación debe no admitir la espera del menor plazo de elaboración de una Ley autonómica con respecto a una Ley estatal.

Asimismo, otro dato posiblemente a considerar sea el menor volumen cuantitativo de producción legislativa que año a año caracteriza a cada cámara legislativa autonómica singularmente considerada por comparación con las Cortes Generales. Esta menor carga de trabajo permite una mayor agilidad en la tramitación de iniciativas legislativas para proveer a situaciones que demanden, a juicio del Gobierno y de la Asamblea legislativa, una pronta atención normativa.

Recuerdan ambos argumentos (unicameralismo y menor carga cuantitativa de trabajo legislativo) a los argumentos barajados por la Corte Constitucional italiana y la doctrina de aquel país, como se vio en el primer capítulo del presente trabajo. Pero, en el caso de España, no como parámetros de constitucionalidad (allí invalidantes) de la propia recepción estatutaria de la figura del Decreto-ley territorial, sino, admitida la genérica compatibilidad constitucional de la genérica previsión estatutaria expresa de dicha fuente autonómica del Derecho, tales planteamientos o indicadores actuarían en calidad de parámetros a considerar en el juicio de validez de los propios Decretos-leyes que en cada momento dicten los Ejecutivos de las Comunidades que gozan de tal potestad normativa.

El estado de necesidad no es en sí mismo fuente del Derecho, sino, en todo caso, circunstancia normativamente ponderada, bien para la atribución (expresa) de

potestades públicas extraordinarias, bien como factor de exclusión o reducción de responsabilidades individuales. Obviamente, sólo en el primer sentido apuntado puede tener esta noción interés en su tratamiento desde la óptica del presente trabajo.

El estado de necesidad es un genérico instituto explicativo, fundamentador y subyacente a la expresa atribución de ciertas potestades, o de la alteración del normal régimen de funcionamiento de instituciones públicas. Tal subyacente fundamento se halla detrás de mecanismos varios, pero siempre de expresa regulación normativa, como los estados críticos constitucionales, o institutos como los reglamentos de necesidad, que en nuestro ordenamiento se prevén, esencialmente, en la legislación de régimen local, de aguas, o sobre protección civil.

Por todo ello, el estado de necesidad no es en sí fundamento de una implícita atribución de potestades extraordinarias no previstas normativamente, como por ejemplo, la de emanación de Decretos-leyes autonómicos aun a falta de expresa regulación precedente, tanto estatutaria como infraestatutaria. Lisa y llanamente, la emanación de un Decreto-ley por motivos de estado de necesidad, sin cobertura en la explícita y previa regulación general estatutaria de la correspondiente potestad normativa no es otra cosa que una vulneración de las reglas, también del propio Estatuto, que otorgan la titularidad (y ejercicio) de la función legislativa a la Asamblea parlamentaria correspondiente.

Aun a pesar del vínculo fiduciario recíproco entre Gobierno y Parlamento imperante en la forma de gobierno parlamentaria a que responden los esquemas institucionales de todas las Comunidades Autónomas, no cabe hablar, como alguna voz doctrinal ha sostenido<sup>105</sup>, de un general principio de sustituibilidad del legislativo por el ejecutivo. Todo supuesto tal debe estar normativamente preestablecido, además por disposiciones con el suficiente rango (esto es, por el Estatuto de Autonomía).

De otro lado, no cabe considerar como parámetro de validez del Decreto-ley, en relación de mutua exclusión de ámbitos materiales de aplicación y supuestos habilitantes de producción, la posibilidad o no de subvenir a la situación extraordinaria

---

<sup>105</sup> I. LASAGABASTER, «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-leyes...», *cit.*, pág. 114.

requerida de urgente atención normativa mediante el dictado de Reglamentos de necesidad. A éstos no sólo es esencial la provisionalidad de sus efectos.

También les es esencial la limitación temporal de esos mismos efectos, con posterior retroacción a la situación normativa precedente una vez cesa la situación legitimadora de la elaboración de estas particulares disposiciones excepcionales. De hecho, esa limitación temporal de efectos de los reglamentos de necesidad determina que sea precisa la adopción de medidas normativas estables con arreglo a los procedimientos ordinarios de producción jurídica si es precisa una alteración permanente del *statu quo* regulador.

Una circunstancia esta última a la que puede extenderse la apreciación inicial gubernamental y parlamentaria posterior (en trámite de convalidación o derogación) en torno a la concurrencia del hecho habilitante y de la necesidades de pronta regulación, y legitimar, así, desde la perspectiva de la validez constitucional y estatutaria, la opción por la vía del Decreto-ley.

En sede doctrinal, a propósito del artículo 86 de la Constitución, pero en elaboración conceptual trasladable al Decreto-ley autonómico por la sustancial identidad del hecho habilitante, Santolaya Machetti entiende que la noción de «lo extraordinario» carece de valor autónomo respecto de la necesidad y de la urgencia, sirviendo únicamente para resaltar el carácter no normal de esta específica forma de producción normativa, lo cual torna preciso aclarar qué es la necesidad y qué es la urgencia<sup>106</sup>.

En este sentido, prosigue el análisis de Santolaya Machetti, hay que plantearse si la necesidad es un dato plenamente objetivo, o si es aplicable también a necesidades sólo relativas, que surgen desde la óptica de un determinado programa de gobierno, extendiendo la consideración de tal a la idea de definir la necesidad en relación con el desarrollo de un programa gubernamental concreto<sup>107</sup>.

En esta línea, la STC 6/1983, de 4 de febrero, ya señaló que el Decreto-ley es un instrumento normativo del que cabe hacer uso para dar respuesta a las perspecti-

---

<sup>106</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 105-106.

<sup>107</sup> *Op. cit.*, págs. 107-108.

vas cambiantes de la vida actual, respecto al que la necesidad justificadora no ha de entenderse en sentido absoluto, sino también en relación a concretos objetivos gubernamentales, siempre que se respeten los límites materiales constitucionalmente marcados, siendo lícita su utilización cuando hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, o cuando se dan coyunturas económicas que exigen una rápida respuesta<sup>108</sup>.

La urgencia, pues, no es necesariamente la inminencia y perentoriedad imperativa, sino la disponibilidad gubernamental para considerar urgente la adopción de medidas, con el límite de que no puedan ser tempestivamente afrontadas por la legislación ordinaria. De hecho, la tempestividad es uno de los pocos parámetros objetivos seguros, según se desprende de la jurisprudencia constitucional. Urgente es, pues, aquella situación o necesidad que no quepa atender mediante la tramitación del procedimiento legislativo de urgencia<sup>109</sup>.

En cambio, no es requisito necesario para la concurrencia del hecho habilitante del dictado de un Decreto-ley que el mismo recaiga sobre materia reservada material o formalmente a la ley, a pesar de que así pudiera indicarlo el hecho de la intercambiabilidad de la ley parlamentaria por el Decreto-ley gubernamental, lo que, *a contrario sensu*, tornaría en innecesaria la adopción de un Decreto-ley en materia no reservada, bastando la mera regulación reglamentaria de la materia.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha rechazado que la mera suficiencia de normativa reglamentaria sea situación incompatible con la adopción de Decretos-leyes. Antes al contrario, el Tribunal Constitucional ha rechazado que éstos incurran en inconstitucionalidad cuando se limiten a la mera elevación a rango legislativo de la preexistente regulación reglamentaria de la materia.

---

<sup>108</sup> F. J. 5 de la Sentencia.

<sup>109</sup> Así, por lo que respecta a la jurisprudencia constitucional, entre otras, véanse las SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 3, y 6/1983, de 4 de febrero, F.J. 5. En la doctrina, cabe remitir al lector a las detalladas consideraciones de A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, págs. 119 y siguientes.

Y ha fundamentado tal rechazo el Alto Tribunal, mediante afirmación objeto de severa crítica en sede doctrinal<sup>110</sup>, en la inexistencia de una reserva reglamentaria inaccesible al legislativo<sup>111</sup>. Lo cual supone olvidar que el núcleo la cuestión planteada no se cifraba en la admisibilidad o no esa incidencia material en cuanto tal, sino porque con ello podría no concurrir el presupuesto de la necesidad del Decreto-ley cuando baste la adopción de reglamentos (o en el caso de la elevación de rango de los previamente existentes, el mero mantenimiento del anterior *statu quo normativo* podría resultar suficiente).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional exige, para el Decreto-ley estatal, la existencia de conexión de sentido entre la situación habilitante y las medidas que en la norma legislativa gubernamental de urgencia se adoptan, de modo que el ejercicio de esta potestad no autoriza para incluir en aquélla cualquier tipo de disposiciones, y en particular, aquéllas que por su contenido y de modo evidente no guarden relación alguna, directa o indirecta, con la situación que se trata de afrontar<sup>112</sup>.

De este modo, y a diferencia del criterio recién expuesto en relación con la elevación de rango de disposiciones reglamentarias, el Tribunal Constitucional ha considerado que no caben las deslegalizaciones en espera de una futura regulación reglamentaria, pues es ineludible requisito que los Decretos-leyes incorporen medidas de eficacia inmediata<sup>113</sup>. No obstante ello, cabe dissociar entre la regulación inmediata de la coyuntura urgente y la efectividad de las normas producidas a tal efecto<sup>114</sup>, pues no es preciso tanto la inmediata ejecución de las reglas establecidas, sino el hecho de que se haya instaurado con urgencia un nuevo marco legal, a condición de

---

<sup>110</sup> P. SANTOLAYA, *op. cit.*, págs. 115-116.

<sup>111</sup> SSTC 5/1981, de 13 de febrero, F.J. 21 b), 18/1982, de 4 de mayo, F.J. 3, 273/2000, de 15 de enero, F.J. 13.

<sup>112</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 3

<sup>113</sup> Entre otras, SSTC 29/1982, de 31 de mayo (fundamento jurídico 6.º), y 29/1986, de 21 de marzo, F.J. 2.C).

<sup>114</sup> STC 23/1993, F.J. 6. Al respecto, *vid.* A. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, *cit.*, pág. 126.

que no quede aquélla diferida a un futuro no concretado, sino a un momento especificado en el propio Decreto-ley<sup>115</sup>.

Asimismo parece trasladable la jurisprudencia constitucional generada en torno a los márgenes de discrecionalidad conferidos al Gobierno (en este caso, autonómico) para apreciar, dentro de los parámetros anteriormente señalados, la concurrencia de la situación habilitante del dictado del Decreto-ley. Así, ha señalado el Tribunal Constitucional en este sentido que «el Gobierno ciertamente ostenta el poder de actuación en el espacio que es inherente a la acción política: se trata de actuaciones jurídicamente discrecionales dentro de los límites constitucionales, mediante unos conceptos que si bien no son inmunes al control jurisdiccional rechazan por la propia función que compete al Tribunal toda injerencia en la decisión política, que correspondiendo a la elección y responsabilidad del Gobierno, tiene el control, también desde la dimensión política, además de los otros contenidos plenos del control, del Congreso»<sup>116</sup>, mención institucional esta última que necesariamente hay que entender aplicable a la respectiva Asamblea legislativa en el caso de los Decretos-leyes autonómicos.

No obstante, como también ha indicado el Tribunal Constitucional, éste podrá rechazar la definición que de la urgencia de una determinada situación hagan los órganos políticos en supuestos de uso abusivo o arbitrario de esta extraordinaria potestad legislativa gubernamental de urgencia, dado que su potestad de control jurisdiccional implica que dicha definición sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan<sup>117</sup>.

E igualmente ha identificado el Tribunal las fuentes a las que acudir para la determinación de estos extremos, consistentes en la valoración, en su conjunto, de todos aquellos factores que hayan aconsejado al Gobierno a dictar el Decreto-ley, que habrán quedado reflejados en la Exposición de Motivos de la propia norma, en el debate parlamentario de convalidación y en el expediente de elaboración de la propia

---

<sup>115</sup> SSTC 29/86, de 20 de febrero, F.J. 2 y 6, y 23/1993, de 21 de enero, F.J. 5.

<sup>116</sup> STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 5.

<sup>117</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 3.



norma, todo lo cual implica que la definición de la situación habilitante ha de hallarse explícita y razonada en la propia norma<sup>118</sup>.

Por último, y mediando el importante matiz del necesario ajuste de los Decretos-leyes autonómicos al elenco competencial de las respectivas Comunidades (más el dato relevante de que aún no hay jurisprudencia generada respecto a estas fuentes normativas autonómicas de reciente incorporación estatutaria), cumple citar el resumen reciente de las diversas situaciones en que el Tribunal Constitucional ha entendido que concurría el presupuesto habilitante en el caso del Decreto-ley estatal:

«Este Tribunal no estimó contraria al art. 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983, de 4 de febrero), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre), de adopción de planes de reconversión industrial (SSTC 29/1986, de 20 de febrero), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio). Como es fácil comprobar, los Decretos-leyes enjuiciados en todas estas Sentencias afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas» para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)»<sup>119</sup>.

### **3.2.2.- Las limitaciones materiales: una relativa heterogeneidad interestatutaria**

---

<sup>118</sup> *Ibid.*, F.J. 4.

<sup>119</sup> STC 68/2007, de 28 de marzo, F.J. 6.

Dentro de los Estatutos de Autonomía con expresa regulación de los Decretos-leyes autonómicos, cabe apreciar dos modos básicos de abordar la fijación normativa de límites materiales, ámbitos exentos de la potestad legislativa gubernamental de urgencia, que difieren, no sólo en las concretas exclusiones, sino también en la metodología de su establecimiento, cifrada en una desigual densidad normativa al respecto.

### *3.2.2.1.- La generalizada prohibición en relación con los derechos. Similitudes y diferencias entre los diversos Estatutos*

A semejanza de la regulación constitucional del Decreto-ley estatal, una limitación generalizada a la nueva figura homónima autonómica en los respectivos Estatutos tiene que ver con los derechos y libertades. Sin embargo, como podrá comprobarse en seguida, son discernibles algunas diferencias entre los Estatutos que no se limitan a cuestiones puramente terminológicas. Así, algunos Estatutos refieren la interdicción a los derechos regulados en el propio texto estatutario, como sucede con los artículos 110.1 del Estatuto andaluz, 49.1 del balear, 25.5 del castellano-leonés, y 64.1 del catalán.

Por el contrario, el artículo 44.1 del Estatuto de Aragón refiere el círculo material exento de Decretos-leyes a los derechos y libertades de los aragoneses. Un concepto que, al no coincidir con la rúbrica del propio Título estatutario dedicado a los derechos, debe entenderse de más amplio alcance no sólo a los derechos estatutarios sino también a los constitucionales sin reflejo expreso en el Estatuto que puedan generar, también, algún tipo de regulación legislativa de la Comunidad Autónoma, por disponer ésta de la pertinente competencia sobre el sector material en el que tenga su proyección el propio derecho. Igualmente, el apartado 1 del artículo 21 bis introducido en la LORAFNA por la Ley orgánica 7/2010, de 27 de octubre, refiere uno de los límites a los Decretos-leyes forales al desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros.

También son de destacar algunas divergencias interestatutarias significativas en cuando al tipo de intervención o incidencia normativa vedada a las disposiciones

legislativas gubernamentales de urgencia. La mayor parte de los Estatutos que contemplan tales disposiciones emplean, probablemente por mimetismo con el artículo 86.1 de la Constitución, una expresión similar: se dice que estos Decretos-leyes territoriales «no podrán afectar» a los derechos, entendidos éstos en el sentido jurídico precedentemente expuesto. Tal locución figura, en concreto, en los artículos 110.1 del Estatuto andaluz, 49.1 del Estatuto balear, y 25.5 del castellano-leonés (pues la prohibición en este último de afectar al régimen de los derechos puede entenderse equivalente a la prohibición de afectación, según el entendimiento dado a este término por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional).

Mayor amplitud, en cambio, presenta la interdicción establecida en el Estatuto aragonés, pues lo que en él se impide no es sólo la afectación, sino, más ampliamente, que los Decretos-leyes puedan tener por objeto los derechos y libertades, lo que parece impedir otras formas adicionales de incidencia (vedadas, en cambio, al Decreto-ley estatal<sup>120</sup>) además de la regulación del régimen general de los derechos,

---

<sup>120</sup> Recuérdense la interpretación otorgada por el Tribunal Constitucional a la prohibición constitucional de afectación de los Decretos-leyes del Gobierno central a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título, que glosa, entre muchas otras, la STC 329/2005, de 15 de diciembre, F.J. 8: «[D]ebemos recordar que, respecto de la interpretación de los límites materiales a la utilización del Decreto-ley, hemos venido manteniendo siempre una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE ("no podrán afectar") debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7). En tal sentido, hemos rechazado aquellas interpretaciones basadas en el criterio hermenéutico de la coextensión de los arts. 81 y 86 CE, de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley Orgánica (por todas, STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3). Asimismo hemos declarado que al interpretar el límite material del art. 86.1 CE este Tribunal no debe atender al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de Ley en una determinada materia, sino más bien al examen de si ha existido "afectación" por el Decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4)».

circunstancia que sí puede acometer la legislación gubernamental urgente del Estado. Igualmente en este punto se manifiesta el principio dispositivo, que ha permitido al legislador estatuyente establecer más restricciones para el Decreto-ley autonómico en Aragón que para su homónimo y homólogo estatal.

También el Estatuto catalán presenta alguna singularidad digna de reseña en este aspecto. Dice su artículo 64.1 que no podrán ser objeto de Decreto-ley, entre otras cuestiones cuyo análisis se emprenderá más adelante, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el propio Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña. En este caso, el ámbito de exclusión (que también integra un límite para la delegación legislativa autonómica catalana, como pudo comprobarse en el capítulo anterior, y al tiempo es objeto de reserva absoluta de ley parlamentaria autonómica) se extiende, no sólo a la regulación del régimen general (tal ha de entenderse por el término «regulación esencial y desarrollo directo» que define en el precepto estatutario lo que funcionalmente no puede hacer el Decreto-ley autonómico) de los derechos estatutariamente mencionados en el Título I.

La prohibición alcanza también a la regulación esencial y desarrollo directo de los derechos que se establezcan en la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña prevista en el artículo 37.3 del propio Estatuto. Si bien, para tal establecimiento, debe la Comunidad Autónoma contar con la pertinente base competencial, que no se ven afectados por el Título I del Estatuto catalán, ni la creación nuevas competencias (autonómicas) o la modificación de las ya existentes, tal y como se recuerda en la STC 31/2010<sup>121</sup>.

En el caso de Valencia, la metodología de reenvío al artículo 86 de la Constitución como norma rectora de las condiciones a que debe someterse el dictado autonómico de Decretos-leyes plantea el interrogante del sentido en que tal reenvío debe entenderse. Parece que no ha de entenderse de una manera completamente textual (obviamente, una norma valenciana no puede afectar ni al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al régimen electoral general), sino funcional o teleológico, lo que no deja de plantear

---

<sup>121</sup> STC 31/2010, de 28 de junio, F. J. 18.

problemas: habrá de determinarse el propósito perseguido por cada limitación material constitucionalmente señalada al Decreto-ley estatal para aplicarlo a aquellas regulaciones autonómicas que pueden tener un sentido similar.

Por lo que respecta, concretamente, a los derechos, no parece que la limitación establecida por el Estatuto valenciano a la regulación constitucional del Decreto-ley del Estado deba entenderse limitada a lo que resulta de la exégesis literal de tal regulación. Esto es, que no permita el Decreto-ley valenciano sólo cuando afecte a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I de la Constitución, sino que impida también los que se aprueben sobre institutos o situaciones jurídicas o fácticas contempladas en el Título I del Estatuto valenciano, con independencia de que la STC 247/2007 dijera que, salvo los derechos de sufragio, los demás tienen el mero valor de orientaciones al legislador<sup>122</sup>.

Es de destacar, por último, que el artículo 33.2 del Estatuto extremeño, tras su íntegra reforma en 2011, no recoge entre los límites al Decreto-ley autonómico la cuestión de la afectación a los derechos, que por otra parte, tampoco dan lugar a un Título estatutario específico, como los restantes Estatutos íntegramente reformados desde 2006. De hecho, el único derecho afectado por un límite expreso es el derecho de sufragio, pero por la vía, que más adelante se analizará, de impedir que la norma gubernamental de urgencia tenga por objeto materia reservada a ley de aprobación por mayoría cualificada, entre las que precisamente se halla la Ley de elecciones a la Asamblea extremeña (artículo 17 del Estatuto).

### *3.2.2.2.- La generalizada exclusión de la ordenación de las instituciones autonómicas*

De nuevo a similitud del equivalente límite al Decreto-ley estatal, la práctica totalidad de los Estatutos que dan entrada a la potestad legislativa gubernamental de urgencia imponen a ésta límites de orden institucional. Así, el artículo 110.1 del Estatuto andaluz prohíbe afectar a las instituciones de la Junta de Andalucía, noción

---

<sup>122</sup> STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 15.c).

ésta que agrupa a Parlamento, Presidencia de la Junta y Consejo de Gobierno según el artículo 99.1 del mismo texto estatutario. Por su parte, el artículo 44.1 del Estatuto aragonés configura la prohibición de que puedan ser objeto de Decreto-ley las instituciones reguladas en el Título II (esto es, las Cortes de Aragón, el Presidente, el Gobierno o Diputación General y el Justicia, a tenor del artículo 33.1 del texto estatutario).

Nótese que la locución escogida en la norma aragonesa para configurar el límite no emplea el término afectar (en la restrictiva interpretación que del mismo se ha hecho por el Tribunal Constitucional en relación con los derechos como restricción al Decreto-ley, pero que posiblemente pueda aplicarse también a las Comunidades cuyo Estatuto emplea este término en relación con las instituciones como dominio excluido de dicha norma gubernamental). Se utiliza en el artículo 44.1 del Estatuto aragonés el más amplio de «ser objeto de», que parece dar lugar a una más amplia exclusión, de modo que toda incidencia sobre una institución autonómica quedaría vedada a la regulación por Decreto-ley territorial.

El artículo 49.1 del Estatuto balear prescribe, a su vez, que los Decretos-leyes no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de las Illes Balears. Ningún precepto estatutario señala cuáles son las instituciones básicas, y si existen otras, al menos entre las de expresa previsión en el propio Estatuto, que no lo sean. Sin embargo, parece que el artículo 49.1 puede interpretarse a la luz del artículo 39, y entenderse ambos en conjunta exégesis que esas instituciones básicas cuya ordenación queda vedada al Decreto-ley gubernamental son el Presidente, el Parlamento, el Gobierno y los Consejos Insulares.

También el artículo 25.4 del Estatuto castellano-leonés estructura la prohibición en términos de no afectar, pero en este caso, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad. Desechando la interpretación conforme a la cual los términos «regulación» y «fijación» irían referidos ambos a la sede, por redundante dado que fijar la sede es regularla, parece que la prohibición viene referida a la completa disciplina normativa de las instituciones autonómicas, con lo que la suma de ambos términos sería equivalente a la interdicción de afectar a las instituciones, que emplean otros Estatutos.

Casos especiales son los de Valencia, Cataluña y Extremadura. El primero por la ya mencionada remisión estatutaria al artículo 86 de la Constitución, reenvío que debe entenderse en un sentido no literal, sino adaptado a las peculiaridades institucionales de la Comunidad Autónoma, por lo que la mención constitucional al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado debe efectuarse al de las instituciones básicas de la propia Comunidad valenciana. Y conforme a la distinción resultante de los apartados 1 y 2 del artículo 20 del mismo texto estatutario, parece que las instituciones básicas son las mencionadas en el primero de tales apartados (les Corts, el President y el Consell), mientras que no lo serían las del segundo (al comenzar el apartado citado señalando que son también instituciones de la Generalitat las que en él se relacionan).

En cambio, los Estatutos catalán y extremeño no establecen directamente una exclusión explícita de orden institucional. No obstante, la misma resulta de la limitación consistente en no regular materias estatutariamente reservadas a leyes de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada, en los términos que más adelante se expondrán al analizar en general este género de exclusiones materiales al Decreto-ley autonómico.

### *3.2.2.3.- La generalizada intangibilidad del régimen electoral*

El régimen electoral se erige en otro de los conceptos en torno a los que se construye otra restricción que, también con algunas variantes, la mayor parte de Estatutos que contemplan la figura del Decreto-ley imponen a éste. Directa y literalmente, el régimen electoral se prevé con tal eficacia impeditiva del dictado en su ámbito de normas legislativas gubernamentales de urgencia en los Estatutos de Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León.

Y también, aunque no directamente, sino a través de la exclusión que se identifica con las materias sometidas a leyes de aprobación por mayoría cualificada, aparece también el régimen electoral como excepción al dictado de Decretos-leyes en los Estatutos catalán (artículos 64.1 en relación con los artículos 62.2 y 56.2) y extremeño (artículos 17 y 33.2) En cuanto al Estatuto balear, el artículo 49.1 también

establece como límite la prohibición de afectar mediante Decreto-ley autonómico el régimen electoral.

Pero, en este caso, la reserva se extiende también al régimen electoral de los Consejos insulares, al ser éstos parte de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, conforme al artículo 39 del propio Estatuto, la limitación al Decreto-ley se extiende también al régimen electoral de dichas instituciones. Añádase además que el Estatuto confía a una Ley autonómica, aunque con respecto del régimen electoral general, la regulación del régimen electoral de los Consejos insulares en el artículo 64.4, y sobre todo, en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Séptima, circunstancia que, puesta en relación con el artículo 49.1, incluye esta materia dentro del ámbito de exclusión del Decreto-ley autonómico balear.

En el caso valenciano, y atendiendo nuevamente al artículo 86 de la Constitución, al que, como ya se ha indicado, reenvía el artículo 44.4 de la norma estatutaria, también en este punto resulta trasladable al régimen electoral autonómico, *mutatis mutandis*, la interdicción de afectar al régimen electoral general que el precepto constitucional impone al Decreto-ley gubernamental estatal.

#### 3.2.2.4.- Otras exclusiones: la materia presupuestaria

La materia presupuestaria es otra de las exclusiones impuestas al Decreto-ley autonómico, incluso aunque no se halle explícitamente mencionada como tal entre las restricciones expresas a esta potestad normativa gubernamental de urgencia. E incluso entre los Estatutos que sí la establecen de manera expresa, lo hacen con importantes variaciones, determinantes de que el ámbito de exclusión no tenga el mismo alcance entre las respectivas Comunidades Autónomas. Así el artículo 110.1 del Estatuto andaluz establece que no podrán aprobarse por Decreto-ley los Presupuestos de Andalucía, y los artículos 44.1 del aragonés, 64.1 del catalán y 33.1 del extremeño, que no puede ser objeto de Decreto-ley el Presupuesto de la Comunidad Autónoma (o las leyes de Presupuestos, en el caso de Extremadura).

Con el modelo regulador a que responden los Estatutos andaluz, aragonés, catalán y extremeño y aragonés resulta meridianamente claro que la prohibición se ci-



fra en la aprobación del Presupuesto anual de la Comunidad Autónoma respectiva, que, consiguientemente, sólo puede producirse por ley con arreglo al específico procedimiento aplicable. En cambio, el alcance de la interdicción al Decreto-ley es más amplio en el artículo 25.4 del Estatuto de Castilla y León, a cuyo tenor no podrá aquel afectar al régimen presupuestario.

Nótese la mayor amplitud de la interdicción, que no lo es tan sólo de la prohibición del Presupuesto, sino que alcanza, más ampliamente al régimen presupuestario, esto es, también a las normas generales integrantes del Derecho Presupuestario, las que rigen la formación y elaboración de los Presupuestos. En otros términos, un Decreto-ley aragonés no sólo no podrá aprobar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Tampoco podrá establecer o modificar el Derecho presupuestario aragonés que se adopte en desarrollo del Estatuto (y en su caso, otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, como los preceptos de la LOFCA sobre los Presupuestos autonómicos).

Finalmente, y de nuevo, la remisión del artículo 25.4 del Estatuto valenciano al artículo 86 de la Constitución determina que no haya una expresa mención al Presupuesto de la Comunidad Autónoma como materia o cuestión vedada al Decreto-ley, ni en el propio Estatuto, ni, como es suficientemente conocido, en el propio precepto constitucional.

En todo caso, se trata de una de las más relevantes restricciones a la potestad legislativa gubernamental de urgencia, que puede, de hecho, tener uno de sus más lógicos campos de acción precisamente en cuestiones relacionadas con el presupuesto. En todo caso, la aprobación del mismo claramente aparece excluida de las posibilidades del Decreto-ley (dado el automatismo de la prórroga si los correspondientes Presupuestos no están aprobados a 31 de diciembre del ejercicio inmediato posterior, impide también la prórroga por Decreto-ley). Pero junto a la aprobación misma, debe determinarse en cada caso si la exclusión alcanza a todo lo relativo al núcleo duro del Presupuesto, que es la previsión de ingresos y la autorización de gastos.

En este punto se detectan las consecuencias, tal vez inopinadas, de ciertas formulaciones presentes en unos Estatutos, pero no en otros. Así, los que prohíben la aprobación del Presupuesto o la aprobación del Presupuesto, ciñen a este aspecto, la

aprobación, el alcance de la prohibición. Esto es, no impedirían modificaciones puntuales posteriores (no una completa reformulación, con la compleja determinación, necesariamente casuística de tal extremo) de los Presupuestos. En la práctica, estas modificaciones consisten en la autorización de partidas extraordinarias de gasto (esto es, créditos extraordinarios o suplementos y ampliaciones de créditos).

En cambio, los Estatutos (aragonés y catalán) que configuran más ampliamente la restricción al configurarla como la prohibición de que los Decretos-leyes tengan por objeto el Presupuesto autonómico, o las leyes de presupuestos (extremeño), parecen configurar una restricción aún más amplia. Esto es, no limitada a la aprobación, como en el caso andaluz, del Presupuesto o de las Leyes de Presupuestos, sino extendida también a toda modificación posterior de la misma.

De este modo, la prohibición relativa a la incidencia del Decreto-ley autonómico sobre el Presupuesto se extendería a toda medida legislativa que suponga posterior modificación del mismo, expresa o tácita. E impediría, en particular, los anteriormente citados supuestos de habilitación de créditos extraordinarios o de suplementos o ampliaciones de créditos presupuestarios. Similar conclusión cabe aplicar al Estatuto castellano-leonés, dada su más amplia prohibición de afectar al régimen presupuestario.

A ello, súmese que precisamente en uno de los supuestos típicos de empleo gubernamental de la potestad de emanación de Decretos-leyes, la atención y la rápida respuesta a catástrofes naturales, tiene uno de sus principales modos de manifestación, precisamente, en la urgente habilitación de líneas de ayudas económicas. El problema vendrá determinado, con esta amplia conformación de la limitación en materia presupuestaria, cuando tal habilitación requiera financiarse con cargo a créditos presupuestarios extraordinarios, u otras formas de modificación de los créditos consignados en la Ley de Presupuestos en cada momento vigente.

No será problemática esta habilitación cuando la vía financiera pueda ser otra, por ejemplo, mediante la individualización y especificación de preexistentes partidas genéricamente destinadas a la provisión de este tipo de situaciones. Pero, cuando haya otras alternativas, la amplia restricción estatutaria en materia de Presupuestos puede ser excesivamente restrictiva, y hacer demasiado dependiente a la Comunidad

Autónoma del dictado urgente de Decretos-leyes estatales, sobre cuya aprobación carece aquélla del pertinente cauce procedimental comparable al el artículo 87.2 de la Constitución ofrece a las Asambleas autonómicas (no, además, a los Consejos de Gobierno) en relación con la iniciativa legislativa.

En todo caso, hay que preguntarse si el legislador estatuyente ha sido consciente en todos estos casos de los posibles efectos de este tipo de limitaciones en campo presupuestario, el cual se halla entre los que la práctica revela que ha sido más frecuente la incidencia de Decretos-leyes estatales (para los que, ciertamente, no hay una prohibición expresa relativa a los Presupuestos que pudiera aplicarse, precisamente, a la cuestión de la habilitación de créditos extraordinarios, o suplementos o ampliaciones de crédito).

No cabe descartar que, con motivo del eventual control jurisdiccional futuro pueda generarse una interpretación restrictiva de esta limitación al objeto de asegurar un campo propio de acción a esta potestad gubernamental de urgencia que, en caso contrario, podría ver muy reducido su espacio real de desenvolvimiento. Ni tampoco que la práctica pueda dar lugar a un continuo desbordamiento efectivo de este límite, que consolide una auténtica mutación, no constitucional en este caso, pero sí estatutaria.

A este último efecto, no está de más recordar las más limitadas posibilidades de control de constitucionalidad de las disposiciones normativas autonómicas con fuerza de ley, al menos a través del recurso directo, que no conoce la posibilidad de impugnación por minorías parlamentarias cualificadas de las Asambleas autonómicas, a diferencia de lo que sucede con los Diputados y Senadores. Con lo que el espacio de apreciación gubernamental, además del que para la valoración de la concurrencia del hecho habilitante reconocido al Ejecutivo estatal respecto a los Decretos-leyes por el Tribunal Constitucional en su ámbito de control, haya que sumar el que resulte de la práctica institucional sumada al hecho de esta más difícil posibilidad de directo control de los Decretos-leyes por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Bien es cierto que se está ante una de las funciones parlamentarias más clásicas y esenciales, la relativa a los Presupuestos, y tal vez por ello se eche en falta una regulación menos lacónica y algo más pormenorizada (con alguna referencia, por

ejemplo, al tema de las modificaciones puntuales posteriores por la vía de los créditos extraordinarios y figuras afines, así como condicionantes finalistas o teleológicos que impidan una real disponibilidad gubernamental sobre el texto del Presupuesto legislativamente aprobado con anterioridad por el respectivo Parlamento autonómico).

*3.2.2.6.- Otras exclusiones: las materias sometidas a leyes autonómicas de aprobación por mayorías reforzadas*

En menos Estatutos que para el caso de la delegación legislativa, determinados tipos de ley autonómica marcan un ámbito material de exclusión para el Decreto-ley gubernamental. A pesar de haber establecido este límite para la delegación legislativa en el artículo 109.2, el artículo 110.1 del Estatuto andaluz no excluye del Decreto-ley a las materias propias de las leyes de aprobación por mayoría cualificada. Por su parte, el Estatuto aragonés, que no prevé este tipo de límite para la delegación legislativa en el artículo 43.1, tampoco lo hace para el Decreto-ley en el artículo 44.1.

En Cataluña, el artículo 64.1 establece un ámbito negativo de exclusión para los Decretos-leyes coincidente con el ámbito positivo de materias reservadas a leyes de desarrollo básico. A su vez, conforme al artículo 62.2, éstas son aprobadas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, correspondiéndoles la regulación de las materias mencionadas por los artículos 2.3 (municipios, veguerías, comarcas y demás entes locales), 6 (leyes de normalización lingüística), 37.2 (Carta de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos de Cataluña), 56.2 (régimen electoral), 67.5 (estatuto personal del Presidente), 68.3 (organización, funcionamiento y atribuciones del Govern), 77.3 (Consejo de Garantías Estatutarias: estatuto de sus miembros, procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones y ampliación de competencias dictaminadoras no vinculantes), 79.3 (Síndic de Greuges: incompatibilidades, cese, organización, atribuciones y marco legal de la autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria de la institución), 81.2 [estatuto personal, incompatibilidades, causas de cese, organización y funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas) y 94.1 (régimen jurídico especial de Arán).

Aparentemente, la misma técnica sigue el artículo 49.1 del Estatuto balear, cuando, con igual terminología que el texto estatutario catalán, excluye del ámbito del Decreto-ley territorial a las materias objeto de leyes de desarrollo básico. Sin embargo, a diferencia de su homólogo catalán, no existe precepto expreso alguno que diga cuáles sean esas leyes de desarrollo básico. Muy probablemente, la interpretación que debe hacerse de este «enigmático», por no regulado, concepto sea hacerlo equivaler al mismo límite señalado en el artículo 48.1 para el Decreto legislativo balear, esto es, a las materias propias de las leyes para cuya aprobación se requiera alguna mayoría especial<sup>123</sup>.

También el artículo 33.2 del Estatuto de Extremadura excluye de Decreto-ley las materias objeto de mayorías cualificadas, límite que igualmente, como se ha comprobado en el capítulo precedente, opera sobre la delegación legislativa (y también para el procedimiento de delegación de la aprobación de leyes por el Pleno de la Asamblea de Extremadura en las Comisiones de ésta en el artículo 21.2)<sup>124</sup>. Por último, el artículo 25.5 del Estatuto de Castilla y León, en metodología parcialmente distinta, opta por excluir del Decreto-ley el muy amplio grupo de materias reservadas a la aprobación por Ley de Cortes.

---

<sup>123</sup> Como ya se señaló en el capítulo precedente, sobre Decretos legislativos autonómicos, tales leyes de adopción por mayorías especiales están previstos en los artículos 41.4 (por dos tercios, la reguladora del número total de Diputados integrantes del Parlamento, y el que corresponde a cada circunscripción, junto a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad), 45.6 (por mayoría absoluta, la aprobación del Reglamento parlamentario), 56.8 (por mayoría absoluta, la regulación de la elección del Presidente de la Comunidad, su estatuto personal y demás atribuciones que le son propias), 57.3 (por mayoría absoluta, reglamentación de organización del Gobierno, atribuciones y estatuto personal de sus componentes) y 68.1 (por mayoría de dos tercios, la Ley de Consejos Insulares).

<sup>124</sup> Como también quedó señalado en el capítulo precedente de este trabajo, las materias estatutariamente sometidas a leyes de aprobación por mayorías cualificadas son las siguientes: de un lado, las que precisan de tres quintos, previstas en los artículos 4 (por mayoría de tres quintos) y 17 (ley electoral); y de otro lado, las que deben aprobarse por mayoría absoluta, establecidas en los artículos 23.3 (iniciativa legislativa municipal), 23.4 (iniciativa legislativa popular), 45 (Consejo Consultivo), 46 (Consejo de Cuentas), 54 (fusión, segregación y supresión de Municipios), 55 (gestión municipal de materias y funciones de competencia autonómica) y 59 (coordinación de las Diputaciones provinciales).

Se trata, en concreto, de las recogidas en los artículos 3 (ley de sedes), 9 (reconocimiento del origen o procedencia, y del derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León, a los ciudadanos oriundos o procedentes de la Comunidad Autónoma que residan en otras Comunidades Autónomas o fuera del territorio nacional, y a sus asociaciones y centros sociales), 12.d) (Agencia de Protección de Datos de Castilla y León), 15.d) (fijación de deberes de los ciudadanos), 17.2 (regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I del Estatuto), 18 (competencias, organización y funcionamiento del Procurador del Común), 19.2 (creación de instituciones propias de la Comunidad Autónoma), 25.2 (regulación de la iniciativa legislativa popular y municipal), 25.3 (delegación legislativa), 33 (composición, organización, funcionamiento y competencias del Consejo Consultivo), 42 (creación del Consejo de Justicia de Castilla y León, y regulación de su estructura, composición y funciones), 46.3 (regulación de la Comarca del Bierzo considerando sus singularidades y su trayectoria institucional), 46.4 (organización y régimen jurídico de las Comarcas), 49.1 (gobierno y administración local), 50.1 (transferencia de competencias a Ayuntamientos, Diputaciones y otros entes locales), 51.1 (creación, composición y funciones de un órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales), 55.3 (participación de los entes locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma), 64.2 (constitución de las Comarcas), 67.4 (régimen jurídico de la cooperación al desarrollo), 72.3 (creación del Cuerpo de Policía de Castilla y León), 78.2 (regulación del Fondo autonómico de compensación), 79.2 (creación de empresas públicas, organismos autónomos y entes públicos de Derecho privado), 86.3 (organismo de gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de los tributos propios y cedidos), 87.1 (autorización de endeudamiento para gastos de inversión), 88.2 (régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma), 90.2 (regulación de las competencias, organización y funcionamiento del Consejo de Cuentas), Disposición Adicional Tercera, apartado 2 (medios públicos de comunicación).

***3.2.3.- La provisionalidad de la norma gubernamental de urgencia y la convalidación o derogación parlamentaria posterior***

Sin apartarse en este punto del modelo inspirador que ofrece el artículo 86 de la Constitución, todos los Estatutos que incorporan la potestad legislativa gubernamental de urgencia coinciden en calificar el producto normativo de su ejercicio, los Decretos-leyes, como disposiciones legislativas provisionales (con la única variante, meramente terminológica, de los artículos 110.1 del Estatuto andaluz y 49.1 del aragonés, que de manera coincidente los califican de medidas legislativas provisionales).

El adjetivo «legislativas» denota el rango y valor de ley de las disposiciones contenidos en los Decretos-leyes autonómicos; por tanto, supone la creación de una fuente primaria dentro del catálogo de categorías normativas de los respectivos ordenamientos de estas Comunidades Autónomas. En cambio, la referencia a la provisionalidad denota la dependencia de la estabilización del Decreto-ley de la inmediata convalidación o derogación por parte de la correspondiente Asamblea legislativa.

¿Cuál es el significado de la provisionalidad? La doctrina española, importando categorías acuñadas en Italia, ha distinguido entre dos hipótesis o sentidos de la provisionalidad (del Decreto-ley estatal, en consideración perfectamente trasladable al autonómico). De una parte, la provisionalidad de la propia fuente o tipo normativo, esto es, del propio Decreto-ley en cuanto tal, como clase genérica de norma<sup>125</sup>. De otra parte, la provisionalidad, también, del contenido material del Decreto-ley, de la urgente regulación concreta dispensada en él a la situación desencadenante de la producción de la norma. De modo que tales previsiones tendrían vigencia limitada condicionada al mantenimiento de la situación de urgencia, transcurrida y agotada la cual, tales previsiones perderían su vigencia.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> En este sentido, A. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, cit., pág. 125, P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, cit., pág. 136.

<sup>126</sup> Tal ha sido la posición de S. ALBELLA, «Las Cortes Generales y el Decreto-ley», en VV.AA., *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 465, V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El concepto de necesidad en Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 472, o E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 162.

No obstante, cierta doctrina expresada por el Tribunal Constitucional en una fase inicial de su jurisprudencia parecían apuntar a la provisionalidad también en el segundo sentido. Tras comenzar señalando que no necesariamente todos los Decretos-leyes, que son disposiciones legislativas provisionales según el texto del artículo 86 de la Constitución, tienen que quedar necesariamente sometidos a un plazo temporal de vigencia, termina matizando, respecto a la adecuación entre la situación de necesidad habilitante y la regulación normativa producida que, si bien puede ésta concurrir en un primer momento, ello se entiende

«sin perjuicio de que en el futuro podamos llegar a una conclusión diferente, si con el paso del tiempo la regulación nacida de una situación coyuntural y destinada a cubrir unas necesidades muy concretas traspasara nítidamente tales límites y manifestara claramente su tendencia a la permanencia y a la normalidad, pues si tal caso llegara, podría hablarse de una sobrevenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida, que, en el momento actual no es perceptible»<sup>127</sup>.

Sin perjuicio también de que este pasaje no debe entenderse en términos de provisionalidad de la regulación, sino de conexión entre la situación habilitante y el contenido del Decreto-ley, el Tribunal Constitucional, bien que en fechas muy posteriores, ha eliminado toda sombra de duda en torno al entendimiento que la provisionalidad es condición estructural de la fuente, y que en cambio la regulación concretamente contenida no tiene por qué estar sometida a «fecha de caducidad»:

«La doctrina de este Tribunal ha relacionado expresamente la calificación de “provisional” de la disposición legislativa aprobada a través de la mencionada forma jurídica con la necesidad de que aquélla sea convalidada por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días para mantener su vigencia. En efecto, como se ha recordado recientemente, en la STC 111/1983 (FJ 3) estableció nuestra jurisprudencia una conexión entre el carácter provisional del Decreto-ley (art. 86.1 CE) y la necesidad de que sea convalidado o derogado en el plazo de treinta días por el Congreso de los Diputados (art. 86.2 CE), de forma tal que, una vez que

---

<sup>127</sup> STC 6/1983, de 4 de febrero, F.J. 7



se ha producido esa convalidación, cede su carácter de provisionalidad (STC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 6)»<sup>128</sup>.

De hecho, la misma resolución dilucida la importante cuestión de que la provisionalidad, que se conecta con el ámbito temporal de aplicación del Decreto-ley (aún no convalidado) como fuente normativa, no lo hace, en cambio, con el carácter o naturaleza temporal del contenido regulador de la disposición gubernamental:

«Ningún dato positivo constitucional permite afirmar, en consecuencia, que el carácter provisional del Decreto-ley se refiera necesariamente al alcance temporal de la norma que con esa forma jurídica se apruebe, sin perjuicio de que dicho alcance pueda ser considerado de algún modo para valorar –ya en otro plano– la concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad de la medida legislativa»<sup>129</sup>.

¿Realmente hay giro jurisprudencial? En apariencia, las resoluciones de los años ochenta parecen apuntar a que cuando decae la situación desencadenante, si ésta es coyuntural o no permanente, el Decreto-ley gubernamental no puede introducir una regulación estable. La crítica doctrinal, muy justificada, ha incidido en las dificultades del posterior control, si bien existe la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, por su indefinida apertura. Pero, en realidad, ambas series argumentales son conciliables.

En principio, la provisionalidad del Decreto-ley no se traduce en la necesidad ineludible de que sus prescripciones sean de limitada aplicación temporal, salvo que también lo sea la propia situación urgente desencadenante, circunstancia que debe apreciarse sobre una base casuística. Ocurre, sin embargo, que la valoración de esta circunstancia, con su eventual virtualidad invalidante de la norma gubernamental, no se relaciona con la provisionalidad, sino con otro requisito: la conexión de sentido entre la regulación establecida y la situación que la motivó.

---

<sup>128</sup> STC 189/2005, de 7 de julio, F.J. 3.

<sup>129</sup> *Ibid.*

Esto es, se trata de una circunstancia sometida a fiscalización jurisdiccional, pero no como imperativo derivado de la provisionalidad del Decreto-ley, sino del control de las exigencias determinadas por el control del hecho habilitante. Por todo ello, como expresamente ha aclarado el Tribunal Constitucional, la provisionalidad no es otra cosa que la necesidad de convalidación del Decreto-ley como condición para su estabilización y definitiva incorporación al ordenamiento jurídico más allá del breve plazo que media entre la publicación oficial del mismo y la realización del trámite parlamentario de convalidación ante el Congreso de los Diputados, de modo que cuando ésta efectivamente concurre cesa la nota de provisionalidad.

Siendo tan aplicables las consideraciones anteriores a los Decretos-leyes estatales como a los autonómicos por la idéntica y generalizada definición estatutaria de éstos, al igual que la caracterización constitucional de aquéllos, la de disposiciones legislativas provisionales, cumple a continuación examinar cuál es el contenido y la naturaleza del trámite de convalidación o derogación parlamentaria. Y también los efectos de una y otra sobre la provisional norma legislativa de emanación gubernamental.

### ***3.2.4.- Naturaleza y efectos de la convalidación o derogación parlamentarias del Decreto-ley autonómico***

La naturaleza del trámite de convalidación o derogación del Decreto-ley estatal por el Congreso de los Diputados es cuestión compleja y doctrinalmente debatida. Dos son las principales cuestiones usualmente analizadas al respecto. Se refiere una si la obligada y vinculante intervención de la Cámara tiene o no carácter legislativo. Y versa la otra en torno a la eficacia retroactiva o prospectiva de la decisión que a resultas del trámite adopte el Congreso.

En cuanto a lo primero, como ha mostrado Santolaya Machetti<sup>130</sup>, la postura doctrinal dominante otorga una consideración mixta de la naturaleza del trámite parlamentario, que es, sí, acto de control, pero con un evidente contenido legislativo,

---

<sup>130</sup> *El régimen constitucional de los Decretos-leyes, cit.*, págs. 208-209.

manifestado en sus consecuencias sobre la continuidad o pérdida de vigencia sobre una norma con provisional fuerza de ley, el Decreto gubernamental. Y por lo que respecta a la segunda cuestión, la del alcance temporal de la derogación (pues con la convalidación no ha lugar a plantearse esta cuestión, en la medida en que supone la consolidación del Decreto-ley y la continuidad de sus efectos), también hay división doctrinal en cuanto a si su eficacia opera *ex tunc* o tan sólo con carácter prospectivo o *ex nunc*<sup>131</sup>.

Partiendo de la base de que, como acertadamente ha subrayado Carmona Contreras, la convalidación o derogación parlamentarias del Decreto-ley constituyen una estricta condición de eficacia, y no de validez<sup>132</sup>, cabe sostener una muy distinta conclusión en cuanto a la eficacia temporal de la derogación sobre el Decreto-ley al que afecta. Se ha sostenido, con invocación del artículo 2.2 del Código Civil, que la resolución parlamentaria en cuestión tiene los efectos *ex nunc* propios de la derogación<sup>133</sup>

Sin embargo, la clave no reside en el Código Civil, sino en el propio artículo 86 de la Constitución, para el Decreto-ley estatal, y en los respectivos preceptos estatutarios reguladores para el autonómico. Y más en concreto, reside en la noción de la provisionalidad. Y si bien ésta supone que la estabilización y consolidación normativas del Decreto-ley se condiciona al trámite parlamentario, también tiene otro sentido que arroja la clave necesaria para dar respuesta al interrogante de la eficacia temporal de la derogación acordada parlamentariamente del Decreto-ley.

La provisionalidad no es sólo la dependencia y condicionalidad al trámite parlamentario. Significa asimismo que también son provisionales los efectos de la norma producidas en el lapso cronológico de provisionalidad de ésta (esto es, que los efectos producidos desde la publicación hasta la decisión parlamentaria, sea cual sea

---

<sup>131</sup> Un repaso de las posturas doctrinales, junto con un posicionamiento a favor de la eficacia *ex nunc* puede hallarse en A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración...*, *cit.*, págs. 248-252. SANTOLAYA (*op. cit.*, pág. 217) se posiciona en igual sentido, si bien reconociendo que la cuestión se halla abierta.

<sup>132</sup> *La configuración...*, *cit.*, pág. 247.

<sup>133</sup> También por A. M. CARMONA, *op. loc. cit.*

ésta, también son provisionales). Y que, entonces, tanto la derogación como la convalidación tienen carácter *ex tunc* en relación con esos efectos.

La convalidación, porque hace cesar la provisionalidad de los efectos del Decreto-ley producidos desde su publicación hasta la convalidación parlamentaria, convirtiéndolos en inatacables (a salvo de ulterior revisión jurisdiccional invalidante). Y la derogación, porque los efectos jurídicos producidos en ese intervalo eran provisionales porque se hallaban condicionados, no a la mera intervención parlamentaria, sino a la intervención parlamentaria convalidatoria.

Producida la derogación, se produce también la cesación de los efectos provisionalmente producidos hasta aquella, porque, de lo contrario, si permanecieran incólumes a pesar de la derogación parlamentaria, tales efectos, por definición, no serán provisionales, sino definitivos. Ciertamente, puede objetarse la posibilidad de un ulterior ejercicio retroactivo de la potestad legislativa para hacer cesar esos efectos, pero tal no empece al hecho de que, para que tales efectos sean provisionales y no definitivos, la derogación como consecuencia del procedimiento parlamentario constitucionalmente establecido para los Decretos-leyes estatales (y estatutariamente configurado para los autonómicos) no puede sino tener eficacia retroactiva.

En este punto, el artículo 86 de la Constitución, norma evidentemente superior al Código Civil, que ya sólo por esta razón (más consideraciones ligadas al principio de especialidad, que resultarían válidas también para los Estatutos, junto al principio cronológico, en relación con los Decretos-leyes autonómicos), puede establecer una disciplina distinta de la retroactividad para el caso específico de la derogación de la legislación gubernamental de urgencia. En otros términos: la provisionalidad no sólo significa dependencia del trámite parlamentario para la estabilización del Decreto-ley; también supone la retroactividad de la derogación parlamentaria para que los efectos provisionales de la norma entre su publicación y derogación no sean justamente lo contrario: definitivos.

La eficacia *ex tunc* resuelve la importante aporía a que conduce la íntegra aplicación del posicionamiento relativo a la eficacia *ex nunc*. Y es el problema de la automática recuperación de la vigencia de las previas disposiciones con fuerza de ley derogadas por el Decreto-ley no convalidado, que quienes apoyan la mera eficacia

prospectiva de la derogación, sin embargo defienden también la recuperación de la vigencia de las normas que fueron derogadas por el Decreto-ley posteriormente no convalidado (otorgando así en este punto, bien que implícitamente, una eficacia retroactiva a la derogación parlamentaria de la provisoria norma gubernamental legislativa que, en general y de manera explícita niegan).

En cambio, con la tesis de la eficacia *ex tunc*, la derogación parlamentaria erradica todos los efectos provisionales del Decreto-ley en cuestión (salvo lo que resulte de la eficacia impeditiva de otros principios constitucionales, como los de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), lo que lógica y naturalmente incluye los derogatorios que el propio Decreto-ley derogado hubiera tenido sobre la normativa precedente.

Esta conclusión en torno al valor retroactivo de la decisión parlamentaria no es sólo aplicable en el caso de que se verifique trámite de convalidación o derogación expresa por la Asamblea legislativa, previsto en todas las regulaciones estatutarias de la figura del Decreto-ley autonómico. También resulta aplicable a la derogación automática que todos los Estatutos prevén si la decisión parlamentaria en debate y votación de totalidad no recae expresamente en un plazo, breve e improrrogable, de 30 días (artículos 110.2 del texto estatutario andaluz, 44.2 del aragonés, 49.2 del balear, 25.4 del castellano-leonés, 64.2 del catalán, segundo apartado del artículo 21 bis de la LORAFNA, y artículo 44.4 del Estatuto valenciano, por reenvío al artículo 86 de la Constitución), o de un mes (artículo 33.3 del Estatuto extremeño).

Los Estatutos citados prevén, por regla general, que el plazo se compute desde la promulgación de la norma. No obstante, tanto el aragonés como el extremeño prevén que el cómputo comience a partir de la publicación del Decreto-ley, lo que incrementa en cierta medida el margen temporal de las respectivas Asambleas legislativas para llevar a cabo el trámite de convalidación o derogación.

A este último respecto, son de interés las reglas de detalle del cómputo del plazo, extremo que, ante el silencio estatutario más allá de lo recién señalado, determina la aplicabilidad de la normativa general establecida sobre el particular en los Reglamentos parlamentarios de cada una de estas Comunidades Autónomas. Recuér-

dese que en el caso del Estado, se trata de días hábiles, pero la normativa reglamentaria del Congreso no es de directa aplicación, dada la autonomía reglamentaria de las Cámaras legislativas territoriales, lo que determina que sean sus respectivas normas de organización y funcionamiento las que deban resolver esta cuestión.

No obstante, lo hacen de manera similar al Reglamento del Congreso. Así, el artículo 95 del Reglamento del Parlamento de Andalucía determina que los plazos señalados por días se computen en hábiles, 104.1 del Reglamento parlamentario aragonés, 97.1 del balear, 94.1 del castellano-leonés, 93.1 del catalán, 106.1 del navarro y 89.1 del valenciano. En el caso de Extremadura, es de aplicación la previsión del Reglamento de la Asamblea, contenida en el artículo 145.1.b), en torno al cómputo de los plazos fijados por meses (el caso de la regulación estatutaria del trámite parlamentario de convalidación o derogación, como acaba de señalarse), del cómputo de fecha a fecha, salvo que no hubiera día en el mes de vencimiento día equivalente *dies a quo*, en cuyo caso se entenderá que el plazo expira el último del mes, o, en su caso, el siguiente hábil.

Finalmente, debe señalarse que las normativas parlamentarias de las Comunidades con expresa previsión estatutaria del Decreto-ley autonómico desarrollan el trámite de convalidación o derogación parlamentaria, con la excepción, por el momento, de Extremadura y Castilla y León. En el caso andaluz, el trámite queda disciplinado por la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los Decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno. En Aragón, por la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 2007, sobre el control de los decretos-leyes.

### ***3.2.5.- La tramitación como Ley por el procedimiento de urgencia***

Todos los Estatutos que incorporan la potestad gubernamental de emanación de disposiciones legislativas provisionales en casos de urgencia no sólo prevén la pronta convalidación o derogación parlamentarias. También, y de nuevo a semejanza del artículo 86 de la Constitución (en el caso valenciano, mediante directo reenvío estatutario a dicho precepto) acogen la vía de la tramitación del Decreto-ley como

proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, si bien las fórmulas de regulación de este extremo varían ligeramente de unos a otros.

Son conocidas las dificultades interpretativas, o mejor, las diversas opciones interpretativas a que podía dar lugar la formulación constitucional de este extremo en relación con el Decreto-ley estatal, doctrinalmente puestas de manifiesto, e incluso también resaltadas por la (temprana) jurisprudencia constitucional previa a la redacción definitiva del actual Reglamento del Congreso. En efecto, el Tribunal Constitucional llegó a afirmar, en este punto, que

«a pesar que la práctica parlamentaria que exige la previa convalidación del decreto-ley como trámite necesario e imprescindible para su posterior conversión, nada se opone a una interpretación alternativa de ambas vías, dejándose este punto al criterio de oportunidad que pueda establecer el Congreso»<sup>134</sup>

Finalmente, el artículo 151.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados ha establecido el carácter sucesivo de la decisión de tramitar el Decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, una vez convalidada dicha norma, y dependiente de dicha convalidación. La razón que avala esta opción reguladora infraconstitucional es la insuficiencia del plazo de 30 días para completar el trámite legislativo, habida cuenta de la estructura bicameral de las Cortes Generales, lo que ha determinado la crítica al pasaje antes transcrito de la Sentencia constitucional<sup>135</sup>.

En el caso de las Comunidades Autónomas, ciertamente el carácter unicameral de sus Asambleas legislativas, unida a la generalizada previsión de trámites legislativos abreviados (y no en todos ellos necesariamente por razones de urgencia) podría llevar a pensar en el carácter alternativo de la opción por la conversión en ley, y no en el carácter sucesivo y dependiente de ésta con respecto a la previa convalidación. Sin embargo, sea en el plano estatutario, sea en la regulación detallada en los

---

<sup>134</sup> STC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 2.

<sup>135</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, cit., págs. 272 y siguientes.

respectivos Reglamentos parlamentarios territoriales, la solución a la que se llega es la misma que el Reglamento del Congreso ha fijado para el Decreto-ley estatal.

En efecto, aunque un grupo minoritario de Estatutos, concretamente el formado por el catalán, el extremeño y el valenciano (los dos primeros en la regulación propia que ambos dispensan a la legislación gubernamental de urgencia, y el tercero por expreso reenvío a la Constitución) acogen exactamente la misma redacción que la establecida en el artículo 86 de la Norma Fundamental para los Decretos-leyes estatales, el desarrollo infraestatutario llega al mismo resultado que el modo de tramitación parlamentaria de estos últimos.

Ciertamente, tanto el artículo 64.3 del Estatuto catalán como el artículo 33.4 del Estatuto extremeño determinan que durante el plazo de convalidación o derogación, la correspondiente Asamblea legislativa podrá tramitar el Decreto-ley como proyecto de ley por el trámite de urgencia, solución a la que se une el artículo 44.4 del valenciano por su remisión al citado precepto constitucional. Sin embargo, los artículos 136.4 del Reglamento parlamentario catalán y 137.3.3.º del valenciano optan por la misma alternativa que el artículo 151.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: el carácter sucesivo y dependiente de la decisión de conversión con respecto a la previa (afirmativa, claro está) de convalidación.

Todo ello como opción interpretativa, en todo caso legítima, abierta por el tenor estatutario para la concreción reglamentaria de éste en las normas de organización y funcionamiento autónomo de las respectivas Asambleas legislativas, en condiciones equivalentes a lo que ocurre en las disposiciones constitucionales y del Reglamento del Congreso a que anteriormente se hacía referencia con respecto al Decreto-ley estatal. Y también viene a determinarse en la normativa reglamentaria autonómica citada que lo que debe tener lugar en ese intervalo no es la tramitación en sí como proyecto de ley, cuanto la mera decisión de hacerlo. a pesar de que la formulación estatutaria, similar a la redacción del artículo 86.2 de la Constitución, pudiera hacer pensar en la primera alternativa (que el carácter unicameral de los Parlamentos autonómicos podría hacer más viable en la práctica que en el caso de las Cortes Generales, dada su estructura bicameral).



Los restantes Estatutos por el contrario, aclaran este último extremo, al señalar expresamente que lo que debe acontecer durante el plazo de convalidación o tramitación es la decisión de tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia el Decreto-ley (artículos 110.2 del andaluz, 44.3 del aragonés, 49.2 del balear, 25.4 del castellano-leonés, y 25 bis, apartado 2, de la LORAFNA). Por lo demás, la respectiva normativa parlamentaria de desarrollo ha llegado a idéntica solución en torno al carácter condicionado y sucesivo a la convalidación de la referida opción por el trámite legislativo de urgencia (apartado 4.º de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control de los Decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno, artículos 148.4 del Reglamento del Parlamento balear, 3 de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 2007, sobre control de los Decretos-leyes, 159 bis del Reglamento del Parlamento de Navarra, y 137 del Reglamento parlamentario valenciano).

*3.2.5.1.- Naturaleza y efectos: la vinculación entre el Decreto-ley autonómico y la norma legislativa parlamentaria subsiguiente*

La siguiente cuestión a analizar viene dada, lógicamente, por los efectos de la aprobación final de la ley subsiguiente, como consecuencia de la decisión parlamentaria de tramitar urgentemente como proyecto de ley el Decreto-ley previamente convalidado. Se trata, de nuevo, de una cuestión ampliamente debatida y controvertida en sede doctrinal (con crítica incluida a los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional), aunque, dada la «juventud» de la previsión estatutaria de sus homólogos autonómicos, centrada en el Decreto-ley estatal.

En la Sentencia sobre el caso del Decreto-ley de expropiación de RUMASA, el Tribunal Constitucional sostuvo la tesis, relevante a los efectos de la catalogación dogmática del vínculo entre el previo Decreto-ley convalidado y tramitado como proyecto de ley y la Ley parlamentaria subsiguiente a dicha tramitación, de que lo que se producía con este fenómeno era una novación de la inicial norma gubernamental:

«La novación en Ley, a través del art. 86.3, revela que estamos en presencia -cuando ésta es la vía a la que se reconduce el Decreto-ley- de una forma distinta de la ordinaria, con caracteres definidos, de producción legislativa, en cuyo origen con la fuerza de Ley, pero con la provisionalidad que reclama la potestad de las Cortes en materia legislativa, se sitúa un instrumento de acción inmediata, que utilizado dentro de los límites que el indicado art. 86.1 establece, pueda convertirse en Ley, ésta sin las restricciones que el Decreto-ley tiene, porque cualquiera que sea el procedimiento legislativo elegido, las Cortes despliegan la plenitud de sus facultades legislativas, dentro, claro es, del marco constitucional»<sup>136</sup>.

Ciertamente, no se limita de modo necesario la novación sólo al tipo de fuente primaria del Derecho (la transición, sin solución de continuidad, de la condición de Decreto-ley a la de Ley parlamentaria). Consecuencia de la tramitación por el procedimiento legislativo urgente es la posible aplicación del poder de enmienda (salvo las de totalidad), y la consiguiente variación de contenido de la última con respecto a la primera. Ello plantea, lógicamente, el problema del ámbito temporal de aplicación de las modificaciones introducidas en la Ley posterior con respecto al originario Decreto-ley.

Ya se ha señalado que la convalidación o derogación poseen eficacia retroactiva, remontando sus efectos al de aparición del Decreto-ley en el ordenamiento jurídico. Pues bien, la tesis de la novación otorga también eficacia retroactiva a la ley de conversión, discurriendo la relación entre ésta y el Decreto-ley que se halla en su origen por parámetros distintos del instituto general de la derogación tal y como éste se configura en el artículo 2.2 del Código Civil.

Éste rige las relaciones entre dos normas de igual rango, sucesivas en el tiempo, reguladoras del mismo objeto, pero cuando las dos normas sucesivas son un Decreto-ley y su posterior Ley de conversión, nacida la segunda del especial procedimiento puesto en marcha por la segunda de conformidad con el artículo 86.3 de la Constitución, éste es, no sólo *lex superior*, sino también *lex specialis* con respecto al artículo 2.2 del Código Civil, desplazándolo sin derogarlo. Así cabe deducir de las afirmaciones vertidas sobre esta cuestión en la STC 111/1983:

---

<sup>136</sup> STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 4.

«Por de pronto, no estamos en el caso de la derogación que dice el art. 86.2, sino, cabalmente en una hipótesis bien opuesta, cual es la del art. 86.3, culminada en una Ley, que como acto pleno del Legislativo sustituye al Decreto-ley. (...) Como bien se comprende, se trata aquí (...) de un enjuiciamiento de un Decreto-ley, mas no del fenómeno general de la sustitución de una norma por otra mediante la fórmula derogatoria que tiene su reconocimiento general en el art. 2.2 del Código Civil. El fenómeno es el singular art. 86.3: en un procedimiento legislativo que tiene su origen en un Decreto-ley se culmina con una Ley que sustituye –con los efectos retroactivos inherentes a su objeto– al Decreto-ley. El Decreto-ley llevaba dentro de sí –al acudirse a la vía del art. 86.3– el límite de su vigencia»<sup>137</sup>.

Y precisamente en este punto, otorga el Tribunal Constitucional eficacia retroactiva a la ley de conversión. Circunstancia que es coherente con la teoría de la novación, que supone la esencial continuidad entre la disposición originaria, el Decreto-ley convalidado, y el posterior instrumento novatorio, la pertinente ley de conversión. Ésta, la conversión o novación, afecta en primer término a la propia naturaleza de la fuente, pasando de ser un Decreto-ley, en cuanto norma con fuerza de ley del Gobierno, sometida a los límites y requisitos establecidos en el artículo 86 de la Constitución a una ley parlamentaria, con pleno ejercicio y manifestación de la potestad legislativa de las Cortes Generales, y sin sometimiento a dichos límites, que operan sobre el Gobierno, y no sobre las Cámaras.

La retroacción, ciertamente, opera desde la entrada en vigor de la Ley de conversión, pero alcanza en el tiempo a los efectos anteriormente producidos por el Decreto-ley. Y ello obedece a que la novación, a diferencia de la mera derogación, no es un fenómeno de sucesión de dos normas distintas en el tiempo. Es, en cambio, una modificación en el modo de manifestación jurídica, mediante la conversión en ley, de un contenido regulador que nació en forma de Decreto-ley, pero con la esencial continuidad que determina el dato procedimental de que la Ley ulterior de conversión es consecuencia de la tramitación de dicho Decreto-ley, una vez convalidado, por el procedimiento legislativo de urgencia, y ello sin perjuicio del empleo del poder parlamentario de enmienda en la tramitación de la referida Ley de conversión.

---

<sup>137</sup> STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 2.

Puede tener esta novación en común con la técnica general de la derogación la alteración de todo o parte del régimen jurídico contenido. Bien en la norma anterior (en caso de derogación). Bien en la antecedente forma de manifestación (el Decreto-ley) de la posterior ley de conversión, tratándose de la novación derivada de la puesta en práctica del artículo 86.3 de la Constitución.

Sin embargo, este concomitante efecto es contingente en el caso de la novación mediante ley de conversión de un precedente Decreto-ley convalidado, pues depende del ejercicio discrecional del poder de enmienda de las Cortes Generales. La ley de conversión puede tener perfectamente un idéntico contenido regulador que el Decreto-ley inicial, extremo que no es posible en la derogación, o al menos no en todas sus modalidades (por ejemplo, no lo es, indubitadamente, en caso de derogación tácita o implícita).

Problema distinto, desde la perspectiva de la novación, es el de la justiciabilidad (y la extensión que pueda ésta tener) de las dos manifestaciones sucesivas de la misma norma, esto es, del Decreto-ley inicial, y de la posterior Ley de conversión, aunque uno y otra se sucedan en el ordenamiento jurídico sin solución de continuidad. Y es precisamente en este aspecto o consecuencia procesal de la novación, el régimen de impugnación y la profundidad del subsiguiente control jurisdiccional, donde se ha suscitado la polémica doctrinal en torno a la solución adoptada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/1983.

En efecto, admitió el Tribunal la impugnabilidad aislada de ambas. De hecho, una y otra son objeto de separada y respectiva publicación oficial, desencadenando la apertura de la acción de inconstitucionalidad de conformidad con la Constitución y la propia LOTC. Incluso, cabe también la sola impugnación de una de estas sucesivas formas jurídicas de manifestación, del Decreto-ley inicial o de la ulterior Ley de convalidación. El problema resuelto en la Sentencia, fue, de hecho, el primero.

Y el Tribunal hubo de enfrentarse a la compleja cuestión de cuál es la situación procesal de la Ley posterior no impugnada. O por mejor decir, cuáles son las posibilidades de enjuiciar disposiciones del Decreto-ley que, en el momento del enjuiciamiento, se hallan presentes en la Ley de conversión no impugnada, la cual es ya en ese momento la fuente jurídica bajo la que tienen actual vigencia esas mismas

disposiciones. Y en realidad, la Sentencia busca un punto de equilibrio entre dos aspectos. Por un lado, la necesidad de velar por la rectitud en la aplicación gubernamental del artículo 86.1 de la Constitución. Pero, por otro, el hecho de que las disposiciones impugnadas se hallan vigentes en el momento del enjuiciamiento, mas ya no en forma del Decreto-ley inicial, sino en la de la ulterior Ley de conversión no impugnada por los recurrentes de aquél.

La preservación de la garantía jurisdiccional del artículo 86 de la Constitución llevó al Tribunal a no imponer la carga a los recurrentes de impugnar también la ley de conversión (opción coherente también con el hecho de que el precepto sólo es parámetro de validez para el Decreto-ley, pero no para la Ley parlamentaria). Y además, tampoco quiso el Tribunal, por esa misma preservación, declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación, circunstancia, por cierto, no infrecuente en el marco de los procesos de control de la constitucionalidad:

Así planteadas las cosas, y aunque extinguido el Decreto-ley mediante la promulgación de una Ley destinada a reemplazarle, la cuestión es si subsiste la razón de la impugnación de aquél. Que el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de que la novación operada por la Ley, siguiendo lo que dispone el art. 86.3, es algo fuera de duda, pues ha de considerarse constitucionalmente legítimo que en defensa de la Constitución, para velar por la recta utilización del instrumento previsto para los casos que señala el art. 86.1, los sujetos u órganos legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad, concreten al Decreto-ley, sin atraer al proceso la Ley ulterior, la impugnación. El interés constitucional que mueve a los recurrentes es así el de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1, interés constitucional que, por un lado, no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3, y, por otro, no puede quedar sin enjuiciamiento acudiendo a la idea –que nada autoriza– de gravar a los recurrentes con la carga de impugnar la ley, como presupuesto para enjuiciar los vicios que el Decreto-ley pudiera tener en cuanto tal.

Pero la sola impugnación del Decreto-ley convalidado y convertido, y no de la ley de conversión, planteaba el problema, desde la perspectiva del enjuiciamiento, de si éste podía extenderse a una norma no impugnada. Algo que el principio de congruencia entre Sentencia y *petitum* parece, lógicamente, impedir. Pero, al haber reco-

nocido previamente el fenómeno de la novación, con la consiguiente retroactividad de la ley conversora, la Sentencia hubo de enfrentar el problema de la fiscalización de las disposiciones impugnadas del Decreto-ley contenidas también en la ulterior Ley de conversión no impugnada.

Es decir, se planteaba de este modo el tema de la comunicabilidad a la posterior Ley de la eventual inconstitucionalidad *ex* artículo 86 de la Constitución en que pudiera haber incurrido el Decreto-ley inicial, y tal problema fue precisamente eludido por el Tribunal Constitucional.

Pudiera acaso pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida, y ceñida por la voluntad de los Parlamentarios recurrentes, al Decreto-ley, mas esto no es así, pues sin cuestionar ahora si un vicio en origen por utilización del instrumento del Decreto-ley contra lo que previene el art. 86.1, puede comunicar efectos invalidatorios, es lo cierto que el velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3»

Y, sin embargo, este problema constituía la clave para determinar si la comunicabilidad de los vicios de constitucionalidad basados en el artículo 86.1 de la Constitución podía tener consecuencias procesales en las coordinadas impugnatorias (sólo del Decreto-ley, no de la Ley de conversión) del recurso concretamente resuelto por la Sentencia. En el momento del enjuiciamiento constitucional, cuando ya existe la Ley de conversión, ésta, conforme a lo dicho por el Tribunal en la misma Sentencia, ha reemplazado retroactivamente al Decreto-ley inicial. En ese mismo momento, el del enjuiciamiento, el Decreto-ley ha perdido ya su vigencia como forma inicial de manifestación de la regulación también contenida en la ulterior Ley de conversión, si bien queda aún pendiente el tema de la garantía de su adecuación a los límites que para él derivan del artículo 86 de la Constitución.

Pero la conexión de origen, procedimental, derivada de la aprobación de ésta a partir de la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 86.3 de la Constitución, precisamente plantea lo que el Tribunal Constitucional eludió: si los específicos vicios en que haya incurrido

la norma gubernamental por vulneración de los parámetros que impone al Ejecutivo el artículo 86.1 se comunican a la Ley de conversión. La teoría de la novación acogida por el Tribunal Constitucional, que hace de ambas normas sucesivas manifestaciones de un mismo proceso de regulación normativa, abonaba el planteamiento de este problema de fondo, que a su vez podía proporcionar la clave para el problema procesal del objeto y el alcance del enjuiciamiento cuando, impugnado el Decreto-ley, no se ha hecho lo propio con la Ley de conversión.

Y de hecho, la conclusión no puede ser sino que el artículo 86 de la Constitución, en su apartado primero, sólo es parámetro para el Decreto-Ley. No lo es, en general, para la ley parlamentaria, condición que tiene la Ley de conversión, aunque haya surgido de la especialidad procedimental establecida en el apartado 3 de dicho artículo constitucional. Y de otra parte, la eficacia retroactiva de la Ley de conversión, admitida por la Sentencia 111/1983, supone la sustitución o absorción del Decreto-ley por la propia Ley.

Por tanto, ¿qué ocurre con el Decreto-ley originario cuando no se ha impugnado su Ley de conversión? La opción de la Sentencia 111/1983 no fue acordar la pérdida sobrevenida de objeto. Y no lo fue por obrar en garantía del recto ejercicio de la potestad gubernamental prevista en el artículo 86 de la Constitución. Si bien esa labor de garantía jurisdiccional se ejercía ya, en el momento del enjuiciamiento, respecto a un tipo de norma (el inicial Decreto-ley) novado en otro tipo distinto (la sucesiva Ley de conversión), dotado además de una regulación con efecto retroactivo inherente (por ministerio del artículo 86.3 de la Constitución) que absorbe el contenido del Decreto-ley inicial y que, a diferencia de ésta, no cuenta al artículo 86.1 de la Constitución dentro de su parámetro de validez.

La salida técnicamente más viable en tal tesitura probablemente hubiera pasado, no por rechazar entrar en el enjuiciamiento de las disposiciones del Decreto-ley impugnado presentes en la Ley de conversión a la sazón vigente y no cuestionada ante el Tribunal Constitucional, que fue la solución efectivamente adoptada en la Sentencia y doctrinalmente muy criticada, sino entrar en el conocimiento de dichos preceptos impugnados del Decreto-ley inicial, con eventual declaración de mera inconstitucionalidad en caso de haber infringido el artículo 86.1 de la Constitución.

La falta de efectos de dicho Decreto-ley en el momento del enjuiciamiento por consecuencia de la eficacia retroactiva de la Ley de conversión declarada por el Tribunal Constitucional, unida al hecho de que esta última no tiene por parámetro el artículo 86.1 de la Constitución al tratarse de una ley parlamentaria formal, hubiera determinado que el pronunciamiento de eventual inconstitucionalidad basada en infracción de dicho precepto no habría comunicado su inconstitucionalidad a la Ley de conversión.

Tal incomunicación no hubiera derivado tan sólo del hecho de que el artículo 39.1 de la LOTC no permite extender la declaración de inconstitucionalidad a distinta Ley o norma con fuerza de ley impugnada. También se hubiera debido a la circunstancia de que, aunque manifestaciones de un mismo proceso normativo, el efecto modificativo esencial de la novación se refiere precisamente al cambio de la fuente formal (la conversión de Decreto-ley en Ley) en la que se alberga la correspondiente regulación, y con ella, también de su régimen de enjuiciamiento y parámetro de constitucionalidad.

Extraídas las precedentes consideraciones de la experiencia jurisprudencial y normativa del Decreto-ley estatal, la mimética regulación autonómica del trámite de convalidación parlamentaria en las Comunidades Autónomas que han incorporado de manera expresa una similar fuente, bajo igual denominación, en sus respectivos sistemas de fuentes determina la íntegra aplicabilidad de aquéllas a las figuras de los Decretos-leyes autonómicos.

El carácter unicameral de las Asambleas legislativas territoriales no es dato suficiente para desmentir esta afirmación, pues se dan los caracteres precisos para que pueda hablarse de auténtica Ley en el caso de la tramitación por el procedimiento de urgencia, del mismo modo que ese mismo carácter unicameral no es óbice a la existencia del Decreto-ley como fuente específica, incluso tras su mera convalidación, no seguida de conversión (o mientras ésta, en trámite, aún no haya tenido lugar).

*3.2.5.2.- La tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia y las Diputaciones Permanentes*



Resta por analizar, en lo que a la conversión se refiere, el papel de las Diputaciones Permanentes. En Baleares, es el artículo 148 del Reglamento del Parlamento autonómico el que se ocupa de la cuestión, al igual que los artículos 136 del Reglamento parlamentario catalán, 159 bis del navarro y 137 del valenciano. Es de destacar que todos ellos regulan el aspecto, controvertido doctrinalmente para el Decreto-ley estatal, de la eventual competencia de la Diputación Permanente para tramitar los Decretos-leyes cuya convalidación hayan acordado como proyectos de ley por procedimiento de urgencia, reconociendo efectivamente tal posibilidad salvo en el caso andaluz (apartado 5 de la Resolución citada de la Presidencia).

De hecho, es el carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas, unida a la expresa y determinante previsión de los Reglamentos o normativas supletorias de la Presidencia recién mencionados (apartados 4 de la Resolución citada de la Presidencia de las Cortes de Aragón, 5 del artículo 148 del Reglamento parlamentario balear, 5 del artículo 136 del catalán, 5 del artículo 159 bis del navarro, y 5 del artículo 137 del valenciano), lo que determina la competencia legislativa de la Diputación Permanente (o Comisión Permanente, en el caso de Navarra).

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica, puede éste considerarse un procedimiento legislativo especial (o una variante específica del especial de urgencia) comparable al procedimiento de íntegra aprobación de leyes en Comisión. De nuevo, el carácter unicameral facilita institucionalmente esta consideración.

#### 4.- CONCLUSIONES

Pese a la generalizada opción estatutaria por la forma parlamentaria de Gobierno (no en todos los casos constitucionalmente obligada), y la consiguiente posición central otorgada a la ley en el sistema autonómico de fuentes, las sucesivas reformas estatutarias han ido introduciendo el fenómeno de la potestad normativa gubernamental encaminada a la producción de disposiciones con rango y fuerza de ley. La evolución es clara, dada la práctica ausencia inicial de otros instrumentos de rango legislativo distintos de la ley parlamentaria.

El aparente mimetismo con las homónimas categorías normativas estatales de expresa previsión constitucional no es óbice para que las coordinadas generales en las que se sitúan Decretos legislativos y Decretos-leyes territoriales, las propias de los ordenamientos de las respectivas Comunidades Autónomas, determinen la existencia de perfiles conceptuales y dogmáticos propios en ambas categorías normativas territoriales.

Si bien no hay explícita previsión constitucional que se refiera nominal y específicamente a uno y otro tipo de fuente del Derecho, ello es consecuencia de la apertura constitucional en materia territorial, expresada en el denominado principio dispositivo, y la consiguiente remisión a los Estatutos de Autonomía en materia institucional, competencial y de fuentes, y sobre la base de éstos, a la legislación infraestatutaria adoptada en ejercicio de las competencias autonómicas de organización de las instituciones de autogobierno.

Sin embargo, debe mencionarse como norma constitucional de cobertura, entre otras, al artículo 153.a) de la Constitución, que atribuye al Tribunal Constitucional el relativo a la constitucionalidad, no sólo de las leyes de las Comunidades Autónomas, sino, más ampliamente, de «sus disposiciones normativas con fuerza de ley». También los artículos 161.1.a) y 163 de la Constitución utilizan similar locución, sin distinción entre procedencia estatal o autonómica, y entre la naturaleza parlamentaria o la procedencia gubernamental de las correspondientes disposiciones sometidas a control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

La ausencia de una específica mención constitucional nominal a una y otra fuente, Decreto legislativo y Decreto-ley de las Comunidades Autónomas, ha determinado que doctrinalmente se barajasen, al menos en los estadios iniciales de arranque del modelo autonómico, otros argumentos extrapositivos, como la analogía con las reglas constitucionales relativas a las normas con fuerza de ley del Estado, Decreto legislativo y Decreto-ley (artículos 82 a 85 y 86) para justificar, o negar, según se admitiera o no el argumento analógico, la posibilidad del Decreto legislativo y del Decreto-ley autonómicos.

Pese al rechazo jurisprudencial y de la mayor parte de la doctrina italianas de la existencia de estas categorías normativas en los ordenamientos regionales, la conclusión no es trasladable al caso español, dadas las diferencias que, pese a las similitudes, median en este punto entre las respectivas Constituciones. La amplia remisión constitucional, vía artículo 147, a los Estatutos de Autonomía en calidad de normas institucionales básicas de las respectivas Comunidades Autónomas (apartado 1), uno de cuyos contenidos obligatorios reside, precisamente, en la organización de las instituciones de gobierno de éstas (apartado 2, letra c), determina una asimismo amplia capacidad estatutaria para delimitar aspectos básicos de las instituciones, entre ellas, sus competencias, dentro de éstas, las normativas, incluidas, en su caso, las de producción de leyes u otras modalidades primarias de producción jurídica. La condición doctrinalmente requerida es la expresa previsión estatutaria, en el caso de Decretos legislativo y Decretos-leyes autonómicos.

A su vez, es lógico considerar incluida en la capacidad de configuración de las potestades normativas de las instituciones de autogobierno la regulación de los aspectos ligados a la producción, caracteres formales y materiales, régimen de control jurisdiccional y régimen jurídico de las correspondientes fuentes del Derecho. Dicho de otro modo, la regulación de las funciones incluye, por lo que respecta a las potestades normativas de las instituciones autónomas, la creación de las pertinentes fuentes del Derecho.

Otra cosa es que la decisión de incorporar ambas fuentes, perfectamente discrecional, fuera efectivamente tomada o no desde la redacción originaria de los Estatutos de Autonomía, eventualidad que sólo ha sucedido en algunas Comunidades y

sólo con los Decretos legislativos, mientras que la recepción del Decreto-ley sólo se ha producido con las reformas estatutarias integrales acaecidas entre 2006 y 2011, y con la parcial de la LORAFNA acontecida en 2010.

Aparte de la quizás acrítica recepción mimética, cabría pensar *a priori* que las razones a las que obedece la consagración de la delegación legislativa en las Comunidades Autónomas son similares a las que subyacen a la previsión constitucional de la que pueden conferir las Cortes Generales al Gobierno central. Y si bien podría presumirse que la delegación legislativa tendría más sentido como técnica de descarga de trabajo en un Parlamento bicameral, cabe relativizar en buena medida este argumento de estructura orgánica y carga de trabajo si se repara en la composición más reducida de los Parlamentos unicamerales autonómicos.

Requisitos constitucionales de validez de las regulaciones estatutarias o infraestatutarias de la delegación legislativa son la reserva de ley para expresar ésta son la reserva de ley parlamentaria de delegación y la intangibilidad gubernamental de ésta, la especificidad material y limitación temporal del contenido y alcance de la delegación, y la formación de textos articulados o refundidos como finalidad de la delegación.

En este sentido, una regulación autonómica propia de la delegación requiere, cuando ésta tenga por objeto la formación de textos articulados, la exigencia de las bases como contenido ineludible de la ley de delegación. De no concurrir éstas, no se estaría propiamente ante una delegación, sino ante algo de más profunda intensidad que una mera deslegalización: la total desparlamentarización de la regulación legislativa y la imposibilidad del control jurisdiccional de los excesos de delegación, al no haber directrices parlamentarias legislativamente establecidas que operasen como parámetros de control.

También debe existir una prohibición a la Asamblea legislativa de autorizar al Ejecutivo respectivo la modificación de la propia ley territorial de delegación, similar a la interdicción que para el Estado establece, con respecto a las leyes de bases, el artículo 83 del texto constitucional. A diferencia de las condiciones anteriores, la cuestión de la irretroactividad de la norma gubernamental delegada es materia disponible para el legislador estatuyente en relación con la delegación legislativa auto-

nómica. Como es bien sabido, el referido precepto constitucional refiere esa específica interdicción de retroactividad sólo a las leyes de bases para la formación de textos articulados (y consiguiente, aunque indirectamente, también para éstos).

Sin entrar en esta última cuestión, ajena al objeto del presente trabajo, sí hay que recordar que esa interdicción, en el caso de la delegación legislativa, no es un elemento necesario para preservar la titularidad parlamentaria de la función legislativa. Por tanto, la falta de previsión en tal sentido en las reglas generales autonómicas sobre la delegación legislativa en el marco de la Comunidad Autónoma respectiva, o incluso la expresa previsión en sentido contrario (la posible autorización para dictar textos articulados con eficacia retroactiva), no cuestiona la titularidad de la función legislativa autonómica por parte de la correspondiente Asamblea parlamentaria, ni incide en la posibilidad de la prohibida reforma estatutaria tácita.

Uno de los aspectos esenciales de los procedimientos de delegación legislativa para la adopción gubernamental de disposiciones normativas con fuerza de ley es el tema de los controles de la adecuación de éstas a las leyes parlamentarias habilitantes. Comenzando por los controles parlamentarios, el carácter contingente otorgado a éstos en el artículo 82. 6 de la Constitución determina que no sean un rasgo estructural de la delegación.

Tampoco existe obstáculo constitucional a una regulación autonómica general más detallada de los controles parlamentarios de la Asambleas legislativa sobre el uso de la delegación por el Consejo de Gobierno. La diferencia esencial entre una delegación legislativa y un procedimiento legislativo especial con intervención reforzada del Gobierno viene dada por el dato de a quién corresponde la (titularidad de la) aprobación de la norma final. Si sólo al Gobierno, entonces se está ante una delegación, aunque haya votación parlamentaria del texto normativo, porque ésta no repercute sobre la incorporación de este último al ordenamiento, que se produciría por exclusiva decisión y actuación gubernamental.

La votación parlamentaria, incluso previa, sobre el texto de elaboración gubernamental no significa necesariamente que la aprobación sea un acto complejo, si carece de valor vinculante. Pero incluso entonces puede tener algún efecto jurídico relevante, sin alterar el carácter «delegativo» de la operación realizada: por ejemplo,

en caso de votación afirmativa, alterar el régimen común de control jurisdiccional de los excesos de delegación, impidiendo la fiscalización por los tribunales contencioso-administrativos (nunca la del Tribunal Constitucional). Con la voluntad parlamentaria, oportunamente expresada en la votación previa al comienzo de vigencia del texto gubernamental, esta reotorga cobertura parlamentaria a éste, desactivando así el principio básico y la finalidad esencial a que responde el régimen común de control jurisdiccional ordinario (contencioso-administrativo) de los excesos de delegación.

Por las mismas razones, el voto adverso al texto gubernamental no impeditivo de su vigencia puede tener el efecto inverso sobre el régimen de control jurisdiccional ordinario del exceso de delegación. Constatada la consideración parlamentaria, esta falta de respaldo podría determinar la viabilidad del control jurisdiccional ordinario del exceso de delegación. No obstante, la actual regulación de la competencia jurisdiccional contencioso-administrativa sobre los excesos de delegación de los Decretos legislativos determinaría la necesidad de una expresa regulación estatutaria de este concreto régimen peculiar de fiscalización.

A falta de regulación estatutaria expresa, se ha señalado que cabe también una regulación autonómica propia de la delegación legislativa en normas territoriales de desarrollo institucional básico. El silencio estatutario no sería prohibido, y tal regulación respondería al ejercicio de la competencia autonómica sobre organización de las instituciones de autogobierno que todos los Estatutos prevén, al amparo del artículo 148.1.1ª de la Constitución. Así, la reserva de Reglamento parlamentario, cuando éste integra una categoría normativa diferenciada de la propia ley, pero igualmente definida por la nota de primariedad, impide que altere sus disposiciones cualquier otra norma infraestatutaria con fuerza de ley.

En cambio, cuando se trate de una ley propiamente parlamentaria aunque de desarrollo institucional, su idoneidad para albergar, a falta de previsión estatutaria, la regulación de la delegación legislativa autonómica resulta cuestión más compleja, pues carece ésta de fuerza pasiva frente al ulterior legislador autonómico sectorial que pretenda delegar la aprobación de normas con fuerza de ley en el Consejo de Gobierno. El principal problema estaría en la determinación del régimen jurídico de la delegación misma, y, llegado el caso, el parámetro de enjuiciamiento, tanto de la

ley sectorial autonómica habilitante, como de la subsiguiente legislación delegada gubernamental. En cuanto a lo primero, evidentemente, sería la propia ley de delegación la encargada de establecer, en principio, el régimen, condiciones y límites de la concreta operación de delegación en ella regulada. A falta de determinaciones en ella sobre el control parlamentario, el carácter no esencial de éste determinaría, sin más, la ausencia de un trámite específico con respecto al correspondiente Decreto legislativo. Por su parte, la falta de mención al régimen de control jurisdiccional determinaría el juego de las actuales reglas generales incluidas en la legislación procesal del Estado (artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) en cuanto a la fiscalización de los excesos de delegación. En cambio, la especificidad material, limitación temporal y agotamiento de la delegación con su uso gubernamental por una sola vez operarían también sobre el legislador sectorial autonómico, y correspondientemente, sobre la hipotética ley de delegación *ad hoc*.

A diferencia del Decreto-ley, la figura del Decreto legislativo ha gozado de amplio reconocimiento en los ordenamientos propios de las Comunidades Autónomas. Aunque en origen, no aparecía en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Asturias, Canarias, Extremadura, País Vasco y Valencia, su recepción en el catálogo autonómico de fuentes del Derecho con rango de ley pronto tuvo lugar en estas Comunidades a través de normas infraestatutarias de desarrollo institucional, con la única excepción de Andalucía hasta la íntegra reforma de su Estatuto en 2006.

De este modo, todas las Comunidades Autónomas disponen de la técnica de la delegación legislativa. La mayor parte de ellas, además, efectúan su reconocimiento, al máximo nivel normativo, en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Concretamente, desde la inicial aprobación de los respectivos textos estatutarios, así se hace en las Comunidades de Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid y Navarra. Más tarde, merced a las reformas estatutarias parciales correspondiente, se incorporaron las Comunidades de Asturias y Extremadura, y finalmente, las Comunidades de Andalucía y Valencia. Y junto a ellas, todos los demás Estatutos íntegramente reformados desde 2006: concretamente, los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades de Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña y Extremadura. Aún restan sin expresa

previsión de la delegación legislativa autonómica en sus respectivos Estatutos de Autonomía las Comunidades de Canarias, Murcia y País Vasco, que disponen, sin embargo, de regulación en la legislación infraestatutaria de desarrollo institucional básico.

Todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, han seguido el modelo constitucional en cuanto a la reserva de ley para el otorgamiento de la delegación legislativa. Y también, con la notable (aunque parcial) excepción de Navarra, el carácter expreso y específico de ésta, esto es, el hecho de que deba otorgarse sobre materia concreta y de manera explícita. Finalmente, la genérica reserva de ley para el otorgamiento de la delegación legislativa resulta también de la doble reserva específica, de ley de bases para la formación de textos articulados, y de ley ordinaria para la de textos refundidos, en las tres Comunidades con exclusiva regulación infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica: Canarias, Murcia y País Vasco.

Uno de los aspectos centrales de la delegación legislativa como instituto acogido en nuestro ordenamiento es la cuestión de los límites materiales, Y es éste uno de los elementos en los que cabe hallar, a la vez, más heterogeneidad, y ciertas pautas comunes entre las distintas Comunidades Autónomas. Todas las Comunidades Autónomas tienen como característica común el haber rodeado a la delegación legislativa de límites materiales, pero la regulación al respecto es de lo más variopinto.

De nuevo en este punto se impone la distinción entre las Comunidades Autónomas cuya regulación de la delegación legislativa se fundamenta en el reenvío expreso a los artículos 82 y siguientes de la Constitución (Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia), y aquéllas otras que han optado por otorgar una disciplina propia a la cuestión sin recurrir al referido reenvío explícito (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, , Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco).

Entre las Comunidades de este segundo grupo, el grado de variabilidad en cuanto a los concretos límites materiales escogidos es mayor, al ser resultado de la libre ponderación del legislador estatuyente al amparo del principio dispositivo. Sin embargo, también contribuyen a esta diversidad las Comunidades del primer grupo,



las que optaron en sus Estatutos por el reenvío a la regulación constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central.

Dado el distinto contexto institucional, y aun de fuentes (significadamente, ante el carácter exclusivamente estatal de la figura de la ley orgánica, cuyo ámbito de reserva material delimita el círculo de exclusiones de la delegación legislativa, a tenor del artículo 82.1 de la Norma Fundamental), la legislación autonómica infraestatutaria ha efectuado en múltiples ocasiones, como podrá comprobarse más adelante, adaptaciones interpretativas que de las exigencias constitucionales a la delegación legislativa en el marco estatal se desprenden de su aplicación al homólogo instituto jurídico en el contexto de la correspondiente Comunidad Autónoma.

No obstante, juegan para las Comunidades con expreso reenvío a la regulación constitucional las exclusiones explícitas que se derivan del artículo 82.1 y 81 y concordantes de la Norma Fundamental. Las que no efectúan el reenvío, han establecido limitaciones diversas, si bien muchas de ellas son comunes, aunque con variantes (intangibilidad de los derechos, exclusiones en el ámbito de la configuración institucional autonómica, interdicción de incidir en la regulación del régimen electoral, o en la de materias reservadas a leyes autonómicas de aprobación por mayoría cualificada, o llevar a cabo la aprobación del presupuesto, o la regulación de aspectos relacionados con la organización territorial de la propia Comunidad Autónoma, o de la propia reforma estatutaria.

Junto a las limitaciones materiales, y a semejanza de la regulación constitucional para la delegación legislativa en el ámbito del Estado, las normativas autonómicas rodean también a la delegación legislativa en la respectiva Comunidad Autónoma de restricciones que afectan al órgano destinatario de la habilitación para dictar las pertinentes disposiciones con fuerza de ley, el Consejo de Gobierno correspondiente. De manera automática, esas restricciones derivan del artículo 82 de la Constitución en las Comunidades Autónomas que reenvían a este precepto y los que le siguen en cuando a los supuestos y requisitos en los que procede la delegación. Así sucede, en consecuencia, en los casos de las Comunidades de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia, que, como ya se ha visto, establecen esa remisión al texto constitucional. Las restric-

ciones son las referentes al agotamiento de la delegación por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente o la interdicción de la subdelegación a autoridades distintas del propio Ejecutivo (apartado 3 del artículo 82, citado, del texto constitucional).

Ahora bien, como ya se ha comprobado, otro grupo de Comunidades han optado por dispensar una regulación propia a la delegación legislativa, sin explícito reenvío a las previsiones constitucionales. Recuérdese una vez más, se trata de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco. Pues bien, la interdicción de subdelegar, si bien ampliamente generalizada, no se establece de manera directa en todas las legislaciones autonómicas.

Otras series de prohibiciones que pesan sobre la delegación legislativa son las relativas a la necesaria fijación de plazo para el ejercicio de la delegación, la imposibilidad de entender que ésta sea concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado, así como el agotamiento de la propia habilitación con el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. Todas estas restricciones, establecidas en el artículo 82.3 de la Constitución, son de directa observancia en las Comunidades que optan por regular la delegación legislativa mediante reenvío expreso a los preceptos de la Norma Fundamental en la materia. Esto es, de nuevo, las de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia.

Pese al recién mencionado reenvío, varias de las normas infraestatutarias de este segundo grupo de Comunidades recogen de manera expresa alguno de estos requisitos, que refuerzan y especifican la regulación estatutaria en armonía con las previsiones constitucionales reenviadas. En sentido prácticamente coincidente entre sí (y con el artículo 82.3 de la Constitución) todos estos preceptos legales autonómicos explicitan los requisitos de la fijación de plazo para el ejercicio de la delegación y la exclusión de las delegaciones o por tiempo indeterminado.

En las Comunidades cuyos Estatutos o legislaciones no reenvían a la Constitución en materia de delegación legislativa (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco) se establecen también esas restricciones: artículos 109.3 del Estatuto andaluz, 43.3 del aragonés, 24 bis del asturiano

(en su cuarto apartado), 63.2 del catalán, 25.3 del castellano-leonés (más lacónico, no contiene la mención a la interdicción de delegaciones implícitas o por plazo indeterminado, pero ambos imperativos se deducen de la exigencia del carácter expreso y de la fijación de plazo), 47.2 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, y 139.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de junio de 2002.

Casos especiales son los del País Vasco y, sobre todo, Navarra. La primera, sin regulación estatutaria de la delegación, la efectúa en el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, cuya única determinación expresa al respecto es la de que la Cámara fijará el plazo de ejercicio de la delegación. Y aunque no hay reenvío a la Constitución, ha estimado la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco, que es aplicable, de hecho, la regulación constitucional en la materia. El artículo 21.1 de la LORAFNA regula el instituto de la delegación legislativa, y sólo recoge de las garantías citadas del carácter expreso de la delegación, para materia concreta, y con fijación del plazo para su ejercicio.

Con estos parámetros estatutarios, la legislación foral de desarrollo institucional básico efectúa una doble regulación del instituto de la delegación. O, si se quiere, dos formas distintas de delegación legislativa. Por un lado, la como «convencional», por responder a características similares y homologables a la del Estado y las restantes Comunidades. Pero, de otro lado, otra «atípica», aquella cuyo destino es la habilitación para el dictado gubernamental de los denominados Decretos forales legislativos de armonización tributaria, para la cual la única habilitación al Gobierno es la general y temporalmente indefinida autorización contenida en la Ley Foral del Gobierno y del Presidente de Navarra. En todo caso, el carácter temporalmente indiscriminado o indeterminado de la apertura de la delegación, que puede originar una indefinida sucesión de Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria a partir de una sola autorización legal (a semejanza, pues, no tanto de los Decretos legislativos estatales, sino más bien de las leyes marco reguladas en el artículo 150.1 de la Constitución, para los cuales la reserva de ley parlamentaria es absoluta), encajaría en los parámetros de la reforma tácita de la LORAFNA, constitucional y estatu-

tariamente prohibida, lo que determina la inadmisibilidad de esta clase atípica de delegación abierta y temporalmente indefinida.

También ofrecen singularidades, bien que en materia de control parlamentario del ejercicio de la delegación, las Comunidades catalana y extremeña. Respetando la discrecionalidad de la ley de delegación para prever en cada caso (o no) un control parlamentario adicional al jurisdiccional, el primer apartado del artículo 137 del Reglamento parlamentario catalán prevé la posible formulación de objeciones parlamentarias vinculantes al texto gubernamental, preceptivamente antes de la publicación oficial de éste.

El artículo 22.3 del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño que «sin perjuicio de los controles parlamentarios adicionales que pudieran establecerse en la ley de delegación, los texto articulados o refundidos se someterán, antes de su entrada en vigor, a una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea». Y el asimismo singular artículo 41.2 del nuevo texto estatutario de Extremadura, enlaza control parlamentario y control jurisdiccional ordinario (contencioso-administrativo) de los excesos de delegación al debate y votación parlamentaria del texto articulado o refundido, excluyendo aquél cuando se haya producido votación (se entiende que favorable) del texto gubernamental. Pero el voto desfavorable no incide en la validez, eficacia o vigencia de la norma delegada, pues no lo preceptúa así de modo expreso el artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía.

Distinto es el caso del Estatuto andaluz. Además del artículo 109, dedicado específicamente a la delegación legislativa, el artículo 115 establece una norma que parece aplicable a los Decretos legislativos. A su tenor, textualmente, «el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma con fuerza de ley corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional». Entonces, ¿qué se entiende, en el caso de los Decretos legislativos de la Comunidad Autónoma, por disposición normativa con fuerza de ley? ¿Indiferentemente todo texto normativo así denominado? ¿O sólo a los que no incidan en ultra vires con respecto a la correspondiente ley de delegación? Si bien una interpretación estrictamente literal del precepto estatutario parece apuntar a la primera alternativa, su contextualización y armónica interpretación, en el cruce de ordenamientos jurídicos, con la normativa

procesal estatal, y en concreto, con el artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa puede apuntar a la segunda alternativa hermenéutica.

Por su parte, la figura del Decreto-ley no se halla tan extendida en los sistemas autonómicos de fuentes. Su incorporación a éstos se ha producido, principalmente, de la mano de la expresa previsión de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en los Estatutos reformados entre 2006 y 2011, tras haberse descartado en el trámite de aprobación en las Cortes con respecto al inicial Estatuto catalán y también del asturiano todavía hoy en vigor. A esta reciente regulación estatutaria hay que añadir alguna experiencia aislada de carácter infraestatutario en la Comunidad del País Vasco.

De nuevo como en el caso de los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas procede evocar aquí el dato, no sólo de la inespecificidad (o ausencia) de las disposiciones constitucionales relativas, *nominatim*, al Decreto-ley autonómico. También el hecho de que esa inespecificidad no equivale ni a imprevisión, ni mucho menos, por consecuencia de ésta, a la necesaria interdicción constitucional de la legislación gubernamental autonómica de urgencia.

No obstante, en las Comunidades Autónomas, la figura del Decreto-ley presenta una importante nota diferencial con respecto al Decreto legislativo. En este caso, como es obvio, no precede al dictado de la disposición gubernamental con fuerza de ley la previa decisión habilitante del órgano parlamentario. Esto es, no se está ante una modalidad de ejercicio *ex ante* de la función legislativa por la correspondiente Asamblea autonómica, como alternativa en manos de ésta al directo ejercicio de dicha función mediante la emanación de leyes formales.

Por tanto, para compatibilizar el ejercicio gubernamental autonómico de la potestad de aprobación de Decretos-leyes con la titularidad de la función legislativa estatutariamente atribuida, en todos los casos, al correspondiente Parlamento territorial, debe existir, como rasgo consustancial y *conditio sine qua non* de validez estatutaria (y, consiguientemente, constitucional) alguna intervención determinante de la Asamblea legislativa sobre el correspondiente Decreto-ley autonómico.

Y según el planteamiento y lógica conceptuales a que obedece la existencia misma de la legislación gubernamental de urgencia, esa intervención parlamentaria

determinante no ha de ser previa (a diferencia del caso de la delegación legislativa, en la que ese carácter antecedente es ontológicamente consustancial), sino sucesiva. Aunque también debe ser pronta, pues de lo contrario se desvirtuaría el carácter urgente del Decreto-ley, esto es, de un tipo de disposiciones de origen gubernamental y provisoria fuerza legislativa cuya vocación es la pronta intervención reguladora ante una situación que se juzga de necesaria e instantánea normación, carácter éste que esencialmente define la función del Decreto-ley.

Asimismo, las limitaciones o exclusiones materiales al Decreto-ley son posibles, siendo libre para fijarlas el legislador estatuyente. El principio dispositivo resultante de la amplia remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía opera también en este extremo. Tan sólo en caso de cabría postular una aplicación, no directa, sino analógica del artículo 86.1 de la Constitución, por la vía de la supletoriedad del Derecho estatal *ex* artículo 149.1 de la propia Norma Fundamental.

En general la exclusiva previsión infraestatutaria del Decreto-ley autonómico es antiestatutaria, y por ende inconstitucional. Recordando de nuevo las diferencias entre Decreto legislativo y Decreto-ley, y en concreto, que la delegación legislativa que da paso a la legislación delegada gubernamental es una forma de ejercicio, bien que indirecto, de la función legislativa por su titular estatutario, la Asamblea legislativa, el Decreto-ley no es una forma de ejercicio, en cambio, de esa función por su órgano titular, sino por otro, el Consejo de Gobierno autonómico, siquiera sea provisoriamente.

Si la regulación general infraestatutaria de la legislación gubernamental de urgencia vulnera la disposición estatutaria que atribuye a la Asamblea correspondiente la titularidad y ejercicio de la función legislativa, con más razón aún lo hace el hecho de que se dicten Decretos-leyes sin siquiera previsión general precedente en las normas de desarrollo institucional básico de la Comunidad Autónoma.

Superando la inicial imprevisión de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en todos los Estatutos de Autonomía «de primera generación», las reformas íntegras emprendidas desde 2006, sí que han supuesto la generalizada recepción del Decreto-ley autonómico en los correspondientes Estatutos: los de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Valencia. Y también hay que

mencionar la reforma parcial de la LORAFNA operada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, una de cuyas innovaciones ha sido, precisamente, la inclusión del Decreto-ley en el catálogo de fuentes forales navarras.

La ampliación del catálogo autonómico de fuentes mediante esta incorporación del Decreto-ley ha sido críticamente acogida en sede doctrinal, por consideraciones esencialmente de oportunidad (o de falta de una necesidad real de esta figura normativa), pues desde la perspectiva estrictamente técnico-jurídica, la misma doctrina admite en general su no disconformidad con la Constitución. Esto es, la licitud o validez de este tipo de reformas, desde la perspectiva de su encaje con el texto constitucional.

En su efectiva configuración de la legislación gubernamental de urgencia en los diversos Estatutos de Autonomía íntegramente reformados entre 2006 y 2011, cabe señalar la existencia de un patrón regulador común, con algunos rasgos diferenciales por Comunidades Autónomas. Lo común se cifra en el presupuesto habilitante que permite al Gobierno autonómico dictar disposiciones legislativas provisionales (la extraordinaria y urgente necesidad, o noción, en su caso, similar). También coinciden todos los Estatutos en la naturaleza legislativa de la norma, la recién mencionada provisionalidad de su inicial aprobación gubernamental y el trámite de posterior convalidación o derogación parlamentaria.

El mayor grado de heterogeneidad se da en la concreta configuración de un genérico rasgo que también es común a todas las regulaciones estatutarias del Decreto-ley autonómico. Todos los Estatutos prevén límites materiales, ámbitos excluidos de normación mediante esta fuente del Derecho, pero dichos límites varían entre las distintas regulaciones estatutarias.

Todos los Estatutos que incorporan una fuente similar al respectivo ordenamiento autonómico establecen, en términos prácticamente coincidentes a los empleados en el referido precepto de la Norma Fundamental, el doctrinal y jurisprudencialmente denominado como hecho habilitante, viniendo a prescribir que el Decreto-ley puede dictarse en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Pero más estricto aún ha de ser el control jurisdiccional en torno a uno de los elementos «reglados» objetivos en los que puede y debe centrarse la labor fiscalizadora del Tribunal Constitucio-

nal: el hecho de tratarse de circunstancias no atendibles mediante el lapso temporal que implica la tramitación del procedimiento legislativo, de más breve duración que el estatal en este caso, dado el carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas.

Por último, y mediando el importante matiz del necesario ajuste de los Decretos-leyes autonómicos al elenco competencial de las respectivas Comunidades (más el dato relevante de que aún no hay jurisprudencia generada respecto a estas fuentes normativas autonómicas de reciente incorporación estatutaria), es aplicable la jurisprudencia constitucional acumulada en cuanto a los requisitos a cumplir para considerarse que concurre el hecho habilitante.

Dentro de los Estatutos de Autonomía con expresa regulación de los Decretos-leyes autonómicos, éstos difieren, no sólo en las concretas exclusiones, sino también en la metodología de su establecimiento, cifrada en una desigual densidad normativa al respecto. Una limitación generalizada tiene que ver con los derechos y libertades, aunque unos la refieren a los regulados en el propio texto estatutario, (artículos 110.1 del Estatuto andaluz, 49.1 del balear, 25.5 del castellano-leonés, y 64.1 del catalán), y otros, más ampliamente, a los derechos y libertades (artículo 44.1 del Estatuto aragonés y artículo 21.1 de la LORAFNA). Otra divergencia es la definición del tipo de incidencia prohibido. En unos casos se habla, como en la Constitución, de afectación (artículos 110.1 del Estatuto andaluz, 49.1 del Estatuto balear, y 25.5 del castellano-leonés), mientras que en otros se dice que los derechos no pueden ser objeto de Decreto-ley.

La ordenación de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma (con variable definición en cada caso de cuáles sean éstas, pues por ejemplo, en Baleares esa consideración se extiende a los Consejos Insulares) y el régimen electoral se erigen en otras tantas limitaciones previstas estatutariamente con mayor frecuencia. O, asimismo, la materia presupuestaria, si bien con importantes variaciones (sólo la aprobación del Presupuesto; o la afectación a éste, concepto más amplio; o, incluso, con mayor extensión, el régimen presupuestario, en el caso castellano-leonés), un ámbito de cuestiones que, pudiendo ser ámbito frecuente de regulación por Decreto-ley, como revela la práctica estatal, puede verse notablemente reducido en el caso



autonómico por mor de la no tal vez completamente meditada inclusión y concreta configuración estatutarias de esta clase de restricción.

En menos Estatutos que para el caso de la delegación legislativa, determinados tipos de ley autonómica, las de aprobación por mayoría cualificada. marcan también un ámbito material de exclusión para el Decreto-ley gubernamental.

En cuanto a la configuración estructural de la fuente, y sin apartarse en este punto del modelo inspirador que ofrece el artículo 86 de la Constitución, todos los Estatutos que prevén Decretos-leyes los conceptúan de disposiciones legislativas provisionales. El adjetivo «legislativas» denota el rango y valor de ley. En cambio, la referencia a la provisionalidad denota la dependencia de la estabilización del Decreto-ley de la inmediata convalidación o derogación por parte de la correspondiente Asamblea legislativa.

La postura doctrinal dominante otorga una consideración mixta de la naturaleza del trámite parlamentario de convalidación o derogación, a la vez legislativa y de control gubernamental. En cuanto al alcance temporal de la derogación, hay división doctrinal en cuanto a si su eficacia opera *ex tunc* o tan sólo con carácter prospectivo o *ex nunc*. La eficacia *ex tunc* el problema de la automática recuperación de la vigencia de las previas disposiciones con fuerza de ley derogadas por el Decreto-ley no convalidado, cuestión que paradójicamente defienden quienes consideran de valor prospectiva la convalidación o derogación parlamentarias.

El valor retroactivo de la decisión parlamentaria también resulta aplicable a la derogación automática si no recae decisión de la Asamblea en 30 días (artículos 110.2 del texto estatutario andaluz, 44.2 del aragonés, 49.2 del balear, 25.4 del castellano-leonés, 64.2 del catalán, segundo apartado del artículo 21 bis de la LORAFNA, y artículo 44.4 del Estatuto valenciano, por reenvío al artículo 86 de la Constitución), o un mes (artículo 33.3 del Estatuto extremeño).

También todos los Estatutos que prevén la figura del decreto-ley acogen la vía de la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, a semejanza del artículo 86 de la Constitución. Y sea en el plano estatutario, sea en la regulación detallada en los respectivos Reglamentos parlamentarios territoriales, la solución es la misma que la prevista en el artículo 151.1 del Regla-

mento del Congreso ha fijado para el Decreto-ley estatal: el carácter sucesivo y condicionado a la previa convalidación.

La doctrina ha debatido ampliamente los efectos de la conversión en Ley del Decreto-ley. En la Sentencia sobre el caso del Decreto-ley de expropiación de RUMASA, el Tribunal Constitucional sostuvo la tesis de que lo que se producía con este fenómeno era una novación de la inicial norma gubernamental, otorgando también eficacia retroactiva a la ley de conversión, por tratarse de un instituto diferente al general de la derogación acogido en el artículo 2.2 del Código Civil.

De hecho, la retroactividad de la ley de conversión es congruente con la teoría de la novación, que supone la esencial continuidad entre la disposición originaria, el Decreto-ley convalidado, y el posterior instrumento novatorio, la pertinente ley de conversión. La conversión o novación, afecta a la propia naturaleza de la fuente, pasando de ser un Decreto-ley a una ley parlamentaria, con pleno ejercicio y manifestación de la potestad legislativa de las Cortes Generales, y sin sometimiento a dichos límites, que operan sobre el Gobierno, y no sobre las Cámaras.

La retroacción, ciertamente, opera desde la entrada en vigor de la Ley de conversión, pero alcanza en el tiempo a los efectos anteriormente producidos por el Decreto-ley. Problema distinto, desde la perspectiva de la novación, es el de la justicia-bilidad (y la extensión que pueda ésta tener) de las dos manifestaciones sucesivas de la misma norma, esto es, del Decreto-ley inicial, y de la posterior Ley de conversión, aunque uno y otra se sucedan en el ordenamiento jurídico sin solución de continuidad.

La Sentencia del caso RUMASA admitió la impugnabilidad aislada de ambas, e incluso la sola impugnación de del Decreto-ley inicial, pues la preservación de la garantía jurisdiccional del artículo 86 de la Constitución llevó al Tribunal a no imponer la carga a los recurrentes de impugnar también la ley de conversión (opción coherente también con el hecho de que el precepto sólo es parámetro de validez para el Decreto-ley, pero no para la Ley parlamentaria). Tampoco quiso el Tribunal, por esa misma preservación, declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación del Decreto-ley por su conversión en Ley. Sin embargo, el Tribunal eludió el analizar el problema de la comunicación de los vicios propios del Decreto-ley en cuanto tal De-

creto-ley (los derivados de la eventual infracción del artículo 86.1 de la Constitución) a la ulterior Ley de conversión.

Pero la conexión de origen, procedimental, derivada de la aprobación de ésta a partir de la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 86.3 de la Constitución, precisamente plantea lo que el Tribunal Constitucional eludió: si los específicos vicios en que haya incurrido la norma gubernamental por vulneración de los parámetros que impone al Ejecutivo el artículo 86.1 se comunican a la Ley de conversión. La teoría de la novación acogida por el Tribunal Constitucional, que hace de ambas normas sucesivas manifestaciones de un mismo proceso de regulación normativa, abonaba el planteamiento de este problema de fondo. Y de hecho, la conclusión no puede ser sino que el artículo 86 de la Constitución, en su apartado primero, sólo es parámetro para el Decreto-Ley. No lo es, en general, para la ley parlamentaria, condición que tiene la Ley de conversión, aunque haya surgido de la especialidad procedimental establecida en el apartado 3 de dicho artículo constitucional. Y de otra parte, la eficacia retroactiva de la Ley de conversión, admitida por la Sentencia 111/1983, supone la sustitución o absorción del Decreto-ley por la propia Ley.

La salida técnicamente más viable en tal tesitura probablemente hubiera pasado, no por rechazar entrar en el enjuiciamiento de las disposiciones del Decreto-ley impugnado presentes en la Ley de conversión a la sazón vigente y no cuestionada ante el Tribunal Constitucional, que fue la solución adoptada en la Sentencia y doctrinalmente muy criticada, sino entrar en el conocimiento de dichos preceptos impugnados del Decreto-ley inicial, con eventual declaración de mera inconstitucionalidad en caso de haber infringido el artículo 86.1 de la Constitución, si bien carácter invalidante de los efectos del Decreto-ley hasta la vigencia de la Ley de conversión, dado que ésta los absorbe dada su eficacia retroactiva declarada por el Tribunal.

En principio, la práctica coincidencia de las regulaciones estatutarias con el artículo 86.3 en este ámbito de cuestiones, determina la aplicabilidad a aquéllas de la jurisprudencia constitucional generada en torno a la naturaleza y efectos de la conversión del Decreto-ley en Ley parlamentaria. Por último, en cuanto al papel de las Diputaciones Permanentes, varias regulaciones autonómicas (usualmente, los Re-

glamentos parlamentarios) le atribuyen la competencia para tramitar ellas mismas los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia cuando la Cámara se halle disuelta o haya expirado su mandatos. Otras Comunidades optan por adoptar la decisión, pero, mediante el oportuno informe, remitir, sin valor vinculante, la tramitación efectiva a las nuevas Cámaras que se constituyan tras las elecciones.

## 5.- BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César: «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 98, 1997, págs. 137-158.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo *et alii*: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis: «El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión», *Revista de Derecho Político*, n.º 24, 1987, págs. 9-30.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 249-255.
- ASÍS ROIG, Agustín de: «Influencia de los vicios *in procedendo* sobre la eficacia de las leyes», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Civitas, Madrid, 1985, págs. 169-218.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 189-238.
- CARMONA CONTRERAS, Ana M.: *La configuración constitucional del Decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- «La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía: consideraciones críticas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 76, 2006, págs. 15-37.

- CARRILLO LÓPEZ, Marc: «La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, págs. 101-116.
- CARETTI, Paolo; TARLI BARBIERI, Giovanni: *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- CAVALERI, Paolo: *Diritto Regionale*, 5.º edizione, CEDAM, Padova, 2009.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta: «Los Decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 7, 1983, págs. 293-312.
- DE SIERVO, Ugo: «Il nuovo assetto delle competenze normative», en G. BERTI y G. C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, págs. 73 y siguientes.
- DONAIRE VILLA, Francisco Javier: *La ley marco. Teoría y práctica constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos: «Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 7, 1986, págs. 53-94.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «Artículo 28», en J. L. REQUEJO PAGÉS (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 397-424.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto: «El Parlamento vasco y la función legislativa: un balance», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. III, IVAP, Oñati, 1991, págs. 1067-1117.
- FOSSAS ESPADALER, Enric: *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons / IEA / IVAP, Madrid / Barcelona, 2001.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki: «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-leyes y Decretos Legislativos en el ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2, 1982, págs. 97-126.

- GARCÍA CANALES, Mariano: «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 23, 1988, págs. 157-184.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3, 1989, págs. 143-197.
- MONTERO GIBERT, José Ramón; GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 2.ª ed., Madrid, 1981
- PÉREZ CALVO, Alberto; y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3.ª ed., Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2007.
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier: *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979.
- SEVILLA MERINO, Teresa: «El Decreto-ley en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril)», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 20, 2008, págs. 375-393.
- RUGGERI, Antonio; SALAZAR, Carmela: *Lineamenti di Diritto regionale*, 8.ª ed., Giuffrè, Milano, 2008.
- SIMONCINI, Andrea: *Le funzioni del Decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la Sentenza N. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- SIMONCINI, Marta: «La delegificazione regionale: una nuova prospettiva nel sistema delle fonti», en Emmanuelle ROSSI (a cura di), *Le Fonti del Diritto nei nuovi Statuti regionali*, CEDAM, Padova, 2007, págs. 255-273.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988.
- TARCHI, Rolando: «Il sistema regionale delle fonti», en Tania GROPPI, Emmanuelle ROSSI y Rolando TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto Della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, págs. 119 y siguientes.

TUR AUSINA, Rosario: «A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 7, 1999, págs. 289-306.

VILLAR PALASÍ, José Luis; SUÑÉ LLINÁS, Emilio: «Artículo 83», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales / EDERSA, Madrid, 1998, Tomo VII, pág. 126.

VIVER I PI-SUNYER, Carles: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1986.

ZANON, Nicolò: *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisiones del titolo V Della Costituzione*, en [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti), 2002.



## **6.- JURISPRUDENCIA**

- STC 5/1981, de 13 de febrero
- STC 8/1982, de 4 de marzo
- STC 15/1981, de 7 de mayo
- STC 29/1982, de 31 de mayo
- STC 18/1982, de 4 de mayo
- STC 6/1983, de 4 de febrero
- STC 111/1983, de 2 de diciembre
- STC 29/1986, de 20 de febrero
- STC 23/1993, de 21 de enero
- STC 273/2000, de 15 de enero
- STC 189/2005, de 7 de julio
- STC 329/2005, de 15 de diciembre
- STC 68/2007, de 28 de marzo
- STC 247/2007, de 12 de diciembre
- STC 31/2010, de 28 de junio