



78

Las normas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas

Las figuras del Decreto legislativo
y del Decreto-ley autonómicos

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals

Institut d'Estudis Autonòmics

**LAS NORMAS CON FUERZA DE LEY
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

LAS NORMAS CON FUERZA DE LEY DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**Las figuras del Decreto legislativo
y del Decreto-ley autonómicos**

Francisco Javier Donaire Villa



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

BARCELONA
2012

Biblioteca de Catalunya. Datos CIP:

Donaire Villa, Francisco Javier

Las Normas con fuerza de ley de las comunidades autónomas : las figuras del decreto legislativo y del decreto-ley autonómicos. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics ; 78)

Bibliografía

ISBN 9788439388586

I. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autonòmics (Col·lecció) ; 78

1. Legislació per decrets – Espanya – Comunitats autònomes 2. Dret – Espanya – Comunitats autònomes
34(460-39)

La publicación por parte del IEA de este libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido su diseño, ni su almacenamiento, ni tampoco su transmisión por cualquier forma o medio sin la autorización previa del titular del *copyright*.

Fotografía de la cubierta: Palau Centelles, Barcelona (siglo XVI).

Detalle del grupo escultórico que corona la puerta de acceso a la planta noble.

© 2011 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics

Primera edición: abril de 2012

Tirada: 700 ejemplares

ISBN: 978-84-393-8858-6

Depósito legal: B-15692-2012

Impresión: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 y EMAS)



Impreso en papel certificado FSC®

SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO Y MARCO CONSTITUCIONAL GENERAL	11
1.1 Planteamiento: la progresiva generalización de las normas gubernamentales autonómicas con fuerza de Ley.....	13
1.2 Un escaso (aunque suficiente) marco constitucional. El referente italiano y su inaplicabilidad al sistema autonómico español	14
1.3 La incidencia de la genérica remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía y la virtualidad del principio dispositivo.....	25
2. DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DECRETOS LEGISLATIVOS EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	31
2.1 Sentido y función de los mecanismos autonómicos de delegación legislativa.....	33
2.1.1 Condicionantes constitucionales a la previsión estatutaria de mecanismos de delegación legislativa autonómica.....	35
2.1.1.1 Reserva de Ley parlamentaria autonómica....	39
2.1.1.2 Las limitaciones materiales y temporales de la delegación y el imperativo de su agotamiento por ejercicio gubernamental una sola vez..	40
2.1.1.3 Finalidades posibles de la delegación: formación de textos articulados o refundidos. Condiciones constitucionales	41
2.1.1.4 La indisponibilidad gubernamental sobre la Ley de delegación	42
2.1.1.5 La eficacia temporal de la norma gubernamental delegada: el problema de la retroactividad.	43
2.1.1.6 Los controles	45
2.1.2 ¿Exclusiva regulación general infraestatutaria?	49
2.1.2.1 ¿Pluralidad de eventuales sedes normativas infraestatutarias? Reglamento parlamentario <i>versus</i> Ley de Gobierno.....	50
2.1.2.2 ¿Imprevisión general y delegaciones <i>ad casum</i> en leyes autonómicas sectoriales?	53

2.2	La efectiva configuración de los decretos legislativos territoriales en los sistemas de fuentes de las Comunidades Autónomas	54
2.2.1	La reserva de Ley (parlamentaria) en el otorgamiento de la delegación. El carácter expreso y específico de la delegación legislativa.....	63
2.2.2	Objeto de la delegación (y contenido de la legislación delegada): la formación de textos articulados o textos refundidos	71
2.2.3	La intangibilidad de la Ley de bases y el alcance temporal de la delegación. En particular, la heterogénea regulación interautonómica en torno a la eventual retroactividad de los textos articulados.....	75
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	79
2.2.4.1	La intangibilidad de los derechos	83
2.2.4.2	Las variopintas exclusiones en materia de organización institucional	85
2.2.4.3	El régimen electoral	87
2.2.4.4	Exclusiones en materia presupuestaria y tributaria	88
2.2.4.5	La exclusión de las materias reservadas a leyes de aprobación por mayorías parlamentarias cualificadas	91
2.2.4.6	¿La reforma del Estatuto?.....	97
2.2.5	Los límites subjetivos de la delegación: la prohibición de subdelegar	97
2.2.6	La compleja cuestión de los controles sobre la legislación delegada autonómica: las especialidades presentes en algunos Estatutos o disposiciones infraestatutarias de última generación	99
3.	LOS DECRETOS-LEY AUTONÓMICOS: MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO	111
3.1	Constitución y Decreto-ley autonómico	113
3.1.1	Admisibilidad y parámetros constitucionales de la regulación estatutaria del Decreto-ley autonómico.....	113

3.1.2	¿Exclusiva regulación general infraestatutaria?	120
3.1.3	¿Decreto-ley autonómico sin previa regulación general expresa de la figura? Los límites a las convalidaciones legislativas	122
3.2	La generalizada incorporación de la figura del Decreto-ley en los Estatutos de Autonomía íntegramente reformados a partir de 2006	128
3.2.1	El hecho habilitante (de necesaria y antecedente previsión general estatutaria): la «extraordinaria y urgente necesidad».....	131
3.2.2	Las limitaciones materiales: una relativa heterogeneidad interestatutaria.....	138
3.2.2.1	La generalizada prohibición de afectar a los derechos. Similitudes y diferencias entre los diversos Estatutos.....	139
3.2.2.2	La generalizada interdicción de regular las instituciones autonómicas.....	142
3.2.2.3	La generalizada prohibición de incidir en la regulación del régimen electoral de la Comunidad Autónoma	144
3.2.2.4	Otras exclusiones: la materia presupuestaria .	145
3.2.2.6	Otras exclusiones: las materias sometidas a leyes autonómicas de aprobación por mayorías reforzadas	154
3.2.3	La provisionalidad de la norma gubernamental de urgencia y la convalidación o derogación parlamentaria posterior	156
3.2.4	Naturaleza y efectos de la convalidación o derogación parlamentarias del Decreto-ley autonómico	159
3.2.5	La tramitación del Decreto-ley como Ley por el procedimiento de urgencia.....	163
3.2.5.1	Naturaleza y efectos: la vinculación entre el Decreto-ley autonómico y la subsiguiente Ley territorial de conversión	166
3.2.5.2	La tramitación del Decreto-ley autonómico como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia y las diputaciones permanentes.....	173

4. CONCLUSIONES	175
5. BIBLIOGRAFÍA.....	193
6. JURISPRUDENCIA	199
7. OTRAS RESOLUCIONES.....	203

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, todos los Estatutos han configurado sistemas autonómicos de fuentes basados en la posición central de la Ley aprobada por las respectivas Asambleas legislativas. Tal configuración es natural consecuencia de la forma parlamentaria de Gobierno, obligada para las Comunidades creadas con arreglo al artículo 151 de la Constitución (en virtud de lo dispuesto en el artículo 152 de la misma), y posible para las restantes, que efectivamente la han adoptado en sus correspondientes textos estatutarios.

Ahora bien, esta central posición de la Ley territorial en los ordenamientos jurídicos autonómicos no ha sido óbice al progresivo reconocimiento de las potestades normativas gubernamentales encaminadas a la producción de disposiciones con rango y fuerza de Ley. Un reconocimiento ampliamente generalizado desde las redacciones originarias de los Estatutos en el caso del Decreto legislativo, y tras las reformas globales de varios de ellos acaecidas entre 2006 y 2011, en el supuesto, doctrinalmente problemático y con muy escasos antecedentes en la praxis institucional, del Decreto-ley en las respectivas Comunidades Autónomas.

La imprevisión constitucional de ambas potestades normativas de los Ejecutivos autonómicos, así como la relativa novedad en la regulación estatutaria explícita de este fenómeno, sobre todo por lo que respecta al Decreto-ley territorial, han 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,¹ pero sí de una mayor

1 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.

escasez, y sobre todo, una mayor dispersión en su tratamiento científico, que el dispensado a sus homónimos estatales de explícita regulación constitucional.

El aparente mimetismo con estos últimos, sin embargo, no empaña el interés del estudio específico del Decreto legislativo y del Decreto-ley autonómicos. En efecto, al tratarse de tipos normativos pertenecientes a los sistemas de fuentes de los ordenamientos propios de las respectivas Comunidades Autónomas, las coordinadas generales en las que se sitúan ambas categorías normativas presentan perfiles conceptuales y dogmáticos específicos, que constituyen el objeto de estudio del presente trabajo.

1.2 · Un escaso (aunque suficiente) marco constitucional. El referente italiano y su inaplicabilidad al sistema autonómico español

La recién mencionada generalización de potestades gubernamentales de emanación de disposiciones normativas con fuerza de Ley en 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-ley autonómicos. El necesario punto de partida, en este sentido, viene dado por la ausencia de previsión constitucional que se refiera nominal y específicamente a uno y otro tipo de fuentes del Derecho.

No debe sorprender, sin embargo, tal ausencia, dada la economía general y relativa apertura de la Norma Fundamental en cuanto se refiere a la organización territorial del Estado, y en particular a la vista del denominado principio dispositivo. Como es sabido, denota tal principio la general remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía, normas subconstitucionales determinantes, no ya de la existencia misma de las Comunidades Autónomas, de su denominación y territorio, sino también de los detalles relativos a su organización institucional y sus respectivas competencias,² extremos todos ellos cuya concreción, dentro del marco constitucional, corresponde a los respectivos textos estatutarios.

² 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.

No obstante, ciertas alusiones genéricas de la propia Constitución al control jurisdiccional de la actividad normativa autonómica otorgarían un fundamento a la expresa previsión de decretos legislativos y decretos-ley en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas. Una de ellas figura en el artículo 153.a), que atribuye al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad, no sólo de las leyes parlamentarias de las Comunidades Autónomas, sino, más ampliamente, de «sus disposiciones normativas con fuerza de Ley», locución esta última en la que con toda normalidad pueden entenderse englobadas las disposiciones con rango y fuerza legales emanadas de los correspondientes Consejos autonómicos de Gobierno.

Similar locución vuelven a utilizar los artículos 161.1.a) y 163 de la Constitución cuando, respectivamente, definen el objeto de recurso y cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Concretamente, al señalarse 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». Aparece también en ambos preceptos, al igual que en el artículo 153.a), la terminología que permite entender comprendida a la legislación gubernamental autonómica delegada o de urgencia en el objeto de los procesos de inconstitucionalidad, disociándose tal expresión, significativamente, de la referencia a la Ley parlamentaria en el primero de ellos, dedicado al recurso de inconstitucionalidad.

Que ninguno de los dos artículos constitucionales distinga entre la procedencia estatal o autonómica de las correspondientes normas con fuerza de Ley objeto de control de constitucionalidad, apunta a que el constituyente no sólo contemplaba la hipótesis de que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias y potestades legislativas, sino también que pudieran dotarse de categorías normativas homólogas (y homónimas) al Decreto legislativo y al Decreto-ley estatales, a resultas de la efectiva configuración de los catálogos autonómicos de fuentes.

En argumento válido no sólo para las Comunidades Autónomas creadas por la vía del artículo 151 de la Constitución, sino para todas las Comunidades (al haber seguido las demás el mismo patrón de organización institucional básica), se ha hecho notar que el artículo 152 no reserva la potestad legislativa exclusivamente a las Asambleas legislativas autonómi-

cas.³ La ausencia de una concreta 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 fundamentos extrapositivos, como la analogía con las reglas constitucionales relativas a las normas con fuerza de Ley del Estado (Decreto legislativo y Decreto-ley, respectivamente en los artículos 82 a 85 y 86 de la Constitución) 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 reavivado tras las reformas constitucionales afectantes al Título V de la Norma Fundamental de aquel país, con regulaciones similares a las españolas, pero no completamente coincidentes, tanto en materia de organización territorial en general, cuanto en lo especialmente relativo a la existencia en los ordenamientos regionales de estas fuentes de procedencia gubernamental e igual rango al de la Ley parlamentaria. Como es sabido, en Italia ha sido posición tradicional negar la posibilidad de los decretos-ley regionales antes de la reforma realizada por la Ley constitucional 1/1999.⁴ La *Corte Costituzionale*, a propósito del ordenamiento de la Región Especial de Sicilia, pero en argumentación que se considera de general aplicación,⁵ estableció las bases argumentales contrarias al reconocimiento de la potestad legislativa gubernamental de urgencia a las Regiones en su Sentencia 50/1959, de 28 de diciembre.

De una parte, en ella 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. Y en la misma resolución, negó también la Corte Constitucional que rija un eventual principio general, merced al cual los órganos del Poder Ejecutivo estarían autorizados a sustituir a los del Legislativo cuando sean detectables, o se pretendan detectar, circunstancias que exijan la pronta intervención del legislador.

3 En este sentido, I. Lasagabaster Herrarte, «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-ley y Decretos Legislativos en el ámbito autonómico», *op. cit.*

4 Tal y como, por ejemplo, señalan P. Caretti y G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pág. 121.

5 P. Cavaleri, *Diritto Regionale*, 5.^a ed., CEDAM, Padova, 2009, pág. 166.

Igualmente se adujo en la Sentencia la imprevisión estatutaria de tal procedimiento de provisional normación, lo que, para el Alto Tribunal italiano, 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 como argumentación de cierre, concluye la mencionada resolución que la ordenación constitucional de 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 del Estado, garantizando también en ellas la máxima observancia de los principios democráticos.

Dos años después, y de nuevo con ocasión del Estatuto de la Región siciliana,⁶ mas con la misma posibilidad de general extrapolación a las demás, la Corte Constitucional aplicó el principio general de la inderogabilidad de las competencias constitucionales a la eventual figura estatutaria de 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 estimarse 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 en el caso de las Regiones determinan que sea rápido en ellas el procedimiento de formación de las leyes.

A estas consideraciones, se han sumado argumentos como el necesario fundamento constitucional de las fuentes primarias del Derecho, o 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), el hecho de que no puedan hallarse análogas excepciones en el Título V del texto constitucional al principio conforme al cual la función legislativa corresponde a los Consejos regionales, determinaría la inadmisibilidad constitucional de decretos legislativos y decretos-ley territoriales.⁷

En más breve formulación, la Corte Constitucional italiana ha señalado que los artículos 76 y 77 de la Constitución, reguladores de la delegación legislativa y de la «decretación» gubernamental de urgencia y dotada de

6 Sentencia 32/1961, de 9 de abril.

7 De nuevo, P. Caretti y G. Tarli Barbieri, *op. loc. cit.*

fuerza de Ley, son disposiciones de carácter excepcional, que no pueden hallar aplicación más allá del ordenamiento del Estado.⁸ No obstante, y a causa de la reforma del Título V de la Constitución acaecida entre 1999 y 2001, con las subsiguientes modificaciones estatutarias, el debate se ha reabierto en la doctrina italiana.

Un sector, aunque minoritario (Caravita,⁹ Zanon¹⁰), estima que el tenor actual del artículo 134 de la Constitución italiana presupone la admisibilidad de los decretos-ley y los decretos legislativos regionales, y considera que el reforzamiento de los poderes normativos del Ejecutivo territorial serían coherentes con la nueva forma de gobierno de las Regiones establecida en la Ley constitucional 1/1999, y con el nuevo tipo de potestad legislativa regional, plena y completa, que ahora prevé el reformado artículo 117 de la Constitución de Italia. El argumento esencial es que la vigente formulación reformada del precepto conduce a la necesidad de introducir la «decretación» regional de urgencia, tras el nuevo reparto de competencias entre Estado y Regiones, pues dicho reparto comporta ahora un notable incremento de trabajo legislativo para estas últimas.

De lo contrario, se dice, 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 de las Regiones, y tampoco podrían hacerlo los gobiernos de éstas ni siquiera en el ámbito de las competencias legislativas propias de ellas, por haberse considerado hasta entonces inconstitucional el reconocimiento de una capacidad a dichos gobiernos territoriales para emanar normas con fuerza de Ley.¹¹ Respecto a 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

8 Sentencias n.º 69, de 1983, y n.º 221 de 1992.

9 B. Caravita, «La funzione normativa tra consiglio e giunta», en A. Ferrara (a cura di), *Problemi di interpretazione Della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, págs. 107 y siguientes. Caretti, P., «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. 57 y siguientes.

10 N. Zanon, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V Della Costituzione*, en www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti, 2002.

11 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.

aplicación). Y en el supuesto 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 central se apoye en el artículo 120.2 de la Constitución italiana (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 mayoritario en Italia continúa estimando 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 mudado el sentido y significado de la objeción basada, en primer lugar, en el número cerrado de las fuentes primarias, con la consiguiente imposibilidad de delegación del poder legislativo en un régimen de Constitución rígida, y en ausencia de cualquier autorización contenida en ella. Y también se ha considerado no determinante 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.

Invocando que el tenor del precepto es ambiguo, se arguye su carácter de mera norma procesal carente de valor reconocedor o atributivo de potestades normativas a las Regiones. Pero, sobre todo, se aduce la circunstancia de que el artículo 127 del texto constitucional italiano, incluso tras las reformas de la Carta Magna producidas en los últimos años, sigue refiriendo únicamente a las leyes parlamentarias regionales el objeto de la impugnación del Gobierno en vía principal ante la Corte Constitucional, lo que permitiría concluir o deducir la inviabilidad de fuentes normativas gubernamentales regionales con fuerza de Ley.¹²

Así, la orientación doctrinal mayoritaria (entre otros, Caretti,¹³ Ruggeri y Salazar,¹⁴ o Tarchi¹⁵) estima que aún mantiene su vigencia la jurisprudencia

12 Así, P. Caretti y G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, cit., págs. 123-124; o P. Cavaleri, *Diritto Regionale*, cit., pág. 169.

13 P. Caretti, «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. 57-65.

14 Ruggeri, A. y Salazar, C., *Lineamenti di Diritto regionale*, 8.ª ed., Giuffrè, Milano, 2008, págs. 189-192.

15 R. Tarchi, «Il sistema regionale delle fonti», en T. Groppi, E. Rossi y R. Tarchi (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, págs. 119 y siguientes.

cia anteriormente expuesta de la Corte Constitucional, contraria a la existencia de las fuentes gubernamentales territoriales con fuerza de Ley, por la falta de previsión constitucional expresa de éstas, y ante la mayor rapidez del procedimiento legislativo regional, que hace innecesarios mecanismos alternativos. 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),¹⁶ y de la formación, por la Junta Regional, de textos únicos (que reúnen preexistentes disposiciones reglamentarias, pero también legales) previa autorización legislativa del Consejo Regional,¹⁷ ha sido en cierto modo «neutralizada» por la Corte Constitucional, 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, relativa al Estatuto de Umbria, pero en doctrina potencialmente generalizable, una vez más, a las restantes Regiones, la Corte 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,¹⁸ 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.¹⁹ Como ha hecho notar Cavalieri, las disposiciones del Estatuto de Umbria impugnadas por el Gobierno no fueron objeto de reproche constitucional en la mencionada

16 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.

17 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 el artículo 40 del Estatuto Especial de Trentino-Alto-Adige.

18 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.

19 Acerca de esta modalidad de relación y colaboración entre legislativo y ejecutivo regionales, de nuevo, P. Caretti y G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, cit., págs. 125-130.

Sentencia porque, según el planteamiento del Alto Tribunal italiano, no prevén la atribución de una potestad legislativa a la Junta, circunstancia a partir de la cual, 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.²⁰

Sin embargo, y dejando a un lado la notable semejanza de los textos únicos regionales italianos con la aprobación de textos refundidos mediante Decreto legislativo autonómico en España, no puede dejar de señalarse que existe alguna expresa previsión estatutaria italiana en torno al valor legislativo de los textos únicos, al menos, en el caso de la Región 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 expresamente se conceptúa como una delegación en la Junta Regional.²¹ No obstante, 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 regionales o autonómicas de origen gubernamental, sea mediante expresa y específica delegación parlamentaria previa, sea por motivos de urgencia con ulterior intervención de la Asamblea legislativa. Reside una de tales diferencias en que no hay en la Constitución española disposición como la contenida en el artículo 127 de la italiana, donde el control de constitucionalidad se limita en exclusiva, por lo que a las Regiones se refiere, a las leyes propiamente tales (esto es, a las leyes de las Asambleas respectivas).

En la Constitución española, la norma homóloga es, precisamente, de signo contrario: el artículo 153.a), como ya ha podido comprobarse, no sólo no limita a la Ley formal el control de constitucionalidad de la actividad normativa primaria de las Comunidades Autónomas, sino que, al delimitar el objeto de ese mismo control, lo refiere a una fórmula genérica igualmente comprensiva, junto a las mencionadas leyes, de las disposicio-

20 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.

21 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».

nes con rango de Ley emanadas de los Ejecutivos territoriales, en similar terminología, por cierto, a la que utiliza 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 su condición de normas institucionales básicas de las respectivas Comunidades Autónomas (apartado 1 del precepto), 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 de autogobierno de la Comunidad respectiva. Y entre tales aspectos se cuenta con toda naturalidad la determinación de las potestades normativas de la Asamblea legislativa, y también del correspondiente Consejo de Gobierno.

De hecho, la tesis hoy prevalente es que la admisibilidad de las potestades de los gobiernos territoriales para la emisión de normas delegadas o de urgencia con igual rango y fuerza que la Ley parlamentaria autonómica precisamente se condiciona a la expresa previsión estatutaria²² (y en algún caso, aunque con el relativo valor real que tal alternativa de reconocimiento plantea, como se comprobará más adelante, también en la legislación autonómica institucional de desarrollo básico, a falta de explícita regulación estatutaria). Así pues, faltando en el texto constitucional español una expresa determinación impositiva al estilo de que *a contrario sensu* se ha deducido en Italia a partir de la imprevisión en su artículo 127 del control de constitucionalidad de normas regionales italianas con fuerza de Ley distintas de las propias leyes parlamentarias, decaen en nuestro ordenamiento las objeciones principales aducidas por la doctrina y la jurisprudencia italianas al reconocimiento estatutario de las potestades gubernamentales regionales 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 la ya mencionada amplitud de la remisión constitucional (artículo 147) a los Estatu-

22 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.^a ed., Madrid, 1981, págs. 70-71.

tos de Autonomía. También puede aducirse que lo constitucionalmente 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 de la potestad gubernamental de emanación de decretos-ley (artículo 86), habría de serlo igualmente en el tramo de competencias públicas descentralizadas mediante la creación de las Comunidades Autónomas, siempre que medie expresa previsión en la normativa institucional básica de cada una de ellas.

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 una estricta hermenéutica constitucional (y estatutaria). Del mismo modo que los referidos principios no impiden la previsión constitucional de decretos legislativos y decretos-ley gubernamentales, toda vez que los respectivos preceptos reguladores ordenan una intervención parlamentaria vinculante que garantiza el control de las Cortes Generales sobre todo el campo legislativo que les es propio, igual puede suceder con una adecuada regulación autonómica, en la que se garantice que la titularidad, el ejercicio y la plena disponibilidad sobre la materia legislativa correspondiente quede en manos de la Asamblea, y que ésta disponga de efectivos poderes de control y modificación normativa de los productos reguladores emanados del Ejecutivo, y dotados de similar rango y fuerza que la propia Ley parlamentaria autonómica.

Justamente al análisis de estas cuestiones se dedican buena parte de los dos capítulos subsiguientes del presente trabajo, respectivamente enfocados sobre el Decreto legislativo y el Decreto-ley autonómicos. Pero, continuando ahora con los aspectos comunes de constitucionalidad a una y otra fuente del Derecho, la menor carga de trabajo parlamentario de las Asambleas autonómicas, que suele invocarse como adicional argumento conducente a la inviabilidad constitucional de la «decretación» regional delegada y de urgencia, tampoco es obstáculo de constitucionalidad en España, aunque sí sea o pueda ser importante consideración de oportunidad a estimar en la efectiva creación estatutaria o, en su caso, infraestatutaria, de ambas fuentes del Derecho autonómico.

Algunas de las relevantes competencias propias del Estado social atribuidas a las Comunidades Autónomas, como la sanidad o determinadas atribuciones relacionadas con la economía regional, pueden incluso hacer

pensar *a priori* en la eventualidad de circunstancias extraordinarias necesitadas de pronta atención normativa que justifiquen, y hasta aconsejen, la previsión, al menos, de la provisional potestad legislativa gubernamental de urgencia en la respectiva Comunidad Autónoma. O el empleo de la delegación legislativa, con vistas a la ordenación de cuestiones técnicamente complejas que requieran de medios personales y materiales de evaluación y análisis, a efectos de su adecuada regulación.

Esto es, los parámetros italianos de constitucionalidad (o más bien, de inconstitucionalidad) de la previsión de la «decretación» legislativa o de urgencia por las Regiones, serían en nuestro caso, parámetros de oportunidad a ponderar por el legislador estatuyente, en un plano *lege ferenda*, a la hora de decidir la incorporación de tales potestades normativas a los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas. Una vez incorporadas tales potestades, según podrá comprobarse más adelante, la efectiva concurrencia de esas condiciones fácticas tampoco quedan relegadas a la irrelevancia jurídica, sino que se integran en los parámetros de validez en lo que se refiere, concretamente, al dictado de cada Decreto-ley autonómico.

Las reflexiones antecedentes permiten, pues, concluir que, con independencia de las consideraciones de oportunidad, no es inconstitucional en España la previsión (al menos, en sede estatutaria) de las categorías normativas de los decretos legislativos y los decretos-ley 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 concreto ejercicio de las mencionadas potestades normativas gubernamentales autonómicas para la adopción de normas primarias.

Y de nuevo la constatación de partida es que poco dice, también en positivo, el texto constitucional al respecto. Por ello, el marco y condiciones de validez que rodean a la previsión de ambas clases de fuentes autonómicas del Derecho han de buscarse en las generales reglas y disposiciones de la propia Constitución referidas a las capacidades estatutarias (y en su caso, infraestatutarias) de conformación de los sistemas autonómicos de fuentes. Como a continuación cabrá comprobar, se ve conformado este marco por las específicas disposiciones constitucionales que remiten al amplio, aunque no ilimitado, margen de configuración de los Estatutos de Autonomía, bajo cobertura del doctrinal y jurisprudencialmente denominado como principio dispositivo.

1.3 · La incidencia de la genérica remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía y la virtualidad del principio dispositivo

Además de la voluntariedad a la hora de ejercer el derecho de acceso a la autonomía de nacionalidades y regiones, asimismo denota el principio dispositivo la amplia capacidad de configuración constitucionalmente atribuida a los Estatutos de Autonomía a la hora de dar específica estructura institucional y competencial al autogobierno de las Comunidades Autónomas. Aunque todo ello dentro de los límites que supone la adecuación al marco constitucionalmente establecido, como en los últimos años han puesto especialmente de relieve las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los Estatutos de Valencia y Cataluña (247/2007 y 31/2010). Tan amplia remisión a los Estatutos esencialmente se establece, según es bien sabido, en el artículo 147 de la Constitución, tanto al conceptuarlos genéricamente de normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas (apartado 1), cuanto por consecuencia de los contenidos cuya especificación detallada se les confía en el segundo apartado del mismo artículo.

A todo ello debe sumarse la opción constitucionalmente abierta al legislador estatuyente, como ha precisado la STC 31/2010, de elegir entre una mayor o menor profundidad en la referida labor de concreción de contenidos estatutarios. Entre ellos, la estructuración de los sistemas autonómicos de fuentes. Y dentro de éstos, la general previsión (o no) de fuentes normativas primarias autonómica diversas de la Ley parlamentaria territorial, y emanadas de los respectivos Consejos de Gobierno. Una especificación que cabe considerar incluida dentro de la determinación constitucionalmente confiada a los Estatutos, en torno a la denominación, organización y sede de las instituciones de autogobierno, en el artículo 147.1.c) de la Norma Fundamental.

Definir la organización y funciones de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas incluye, en particular, la creación de las pertinentes fuentes del Derecho, si entre esas funciones se cuenta el ejercicio de potestades normativas. Ciertamente es que tal labor creadora de los pertinentes tipos normativos autonómicos debe someterse a las reglas constitucionales. Pero, en todo caso, decretos-ley y decretos legislativos, como término de referencia para el legislador estatutario a la hora de ordenar el 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.

Tal inspirador valor de los tipos normativos estatales constitucionalmente regulados no impide a los Estatutos de Autonomía adaptar a las específicas coordinadas orgánicas y competenciales de la respectiva Comunidad Autónoma las homólogas fuentes del respectivo Derecho autonómico. Adaptación estatutaria y peculiaridades autonómicas que, sin alterar los rasgos básicos de los correspondientes tipos generales de fuente del Derecho (Ley parlamentaria y normas gubernamentales con fuerza de Ley), se enmarca con naturalidad en las posibilidades del principio dispositivo, formando parte del consiguiente margen de apreciación que la jurisprudencia constitucional ha reconocido al legislador estatuyente (STC 31/2010) a la hora de configurar los contenidos cuya especificación le encomienda (o le permite realizar) el texto constitucional.

Además de vincularse al elemento institucional u orgánico a que deben dotar de detallado contenido los Estatutos de Autonomía, merced al artículo 147.2.c) de la Constitución, la ordenación de las fuentes del respectivo Derecho autonómico, incluida la posibilidad de introducir decretos legislativos y decretos-ley dentro del correspondiente elenco de fuentes o categorías normativas, se conecta con otro de los contenidos constitucionalmente remitidos a su detalle en sede estatutaria: las propias competencias de las Comunidades Autónomas, a tenor del artículo 149.1.d) de la Norma Fundamental.

Dos son los elementos estructurales básicos que se combinan para definir el contenido de una competencia, como es bien sabido. De una parte, las materias a las que ésta abarca o sobre las cuales se proyecta.²³ Y de otra, las potestades que en relación con el ámbito material así definido otorga el correspondiente título competencial a la respectiva Comunidad Autónoma. Y entre esas funciones autonómicas estatutariamente conferidas, se halla, o puede hallarse, precisamente, el ejercicio de la potestad legislativa sobre materias de su competencia. Sin embargo, no corresponde a las normas estatutarias enunciativas de los títulos competenciales efectivamente asumidos definir en detalle el concreto contenido, naturaleza y alcance de las funciones que sobre las correspondientes materias atribuyen a la pertinente Comunidad Autónoma.

23 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.

Realmente, y por lo que respecta a ese contenido funcional, todo título competencial estatutario es una norma relacional. En efecto, mediante la simple denominación del tipo de función que se reconoce a la Comunidad Autónoma sobre una cierta materia, la disposición estatutaria que configure la correspondiente competencia autonómica simplemente determina la aplicación, al ámbito material o jurídico en ella definido, de otros preceptos estatutarios (y correspondientes infraestatutarios): los que detalladamente definen el régimen de ejercicio, modos de plasmación normativa y efectos de la correspondiente función. La interacción es en realidad recíproca, pues en virtud de la remisión del precepto competencial a ella, la disposición reguladora de la función deviene también precepto competencial, conformando ambos un bloque coherente de regulación, sin perjuicio de su composición heterogénea.

En otras palabras, cuando un precepto estatutario reconoce una competencia legislativa a la Comunidad Autónoma sobre una materia, lo hace en estrecha conexión con las disposiciones institucionales del mismo Estatuto que definen, genéricamente, el modo de ejercicio y expresión normativa de la función legislativa autonómica. Y esto incluye a las previsiones estatutarias reguladoras del sistema autonómico de fuentes, y más en concreto, las que ordenan cada una de las distintas fuentes propias del Derecho en las que puede formalmente expresarse el ejercicio de dicha función legislativa: necesariamente, la Ley parlamentaria; pero también, aunque de manera opcional o discrecional, otras fuentes normativas con fuerza de Ley.

La fenomenología general recién descrita específicamente concurre en el caso de los decretos legislativos y decretos-ley de las Comunidades Autónomas. Pues, de una parte, ambos tipos normativos existen en el ámbito del Estado. Y de otra, no sólo no hay una explícita interdicción constitucional a la incorporación de similares fuentes del Derecho a los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, según se ha comprobado ya, sino que además cabe discernir la implícita asunción constitucional de su posible existencia en los términos del artículo 153.a) de la Constitución, como también quedó expuesto anteriormente.

Un precepto este último que, a diferencia del artículo 134 de la Constitución italiana asimismo citado precedentemente, no es tan sólo una norma de carácter procesal, sino una disposición relativa al régimen de las Comunidades Autónomas (al régimen de control de sus actuaciones, en concreto). Muestra de ello es que su enclave se halla, no en la regulación del

Tribunal Constitucional (como en el caso italiano), ni en la del Poder Judicial, sino en el Título VIII de la Constitución, sobre organización territorial del Estado, y más específicamente, en su Capítulo III, dedicado, justamente, a las Comunidades Autónomas.

Para las Comunidades creadas conforme al artículo 151 de la Norma Fundamental, 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-ley en los respectivos ordenamientos autonómicos. Pero, desde el punto en que se acordó aplicar ese mismo patrón institucional a las restantes Comunidades Autónomas, como es bien sabido, tales bases institucionales propiciatorias se extendieron también a aquéllas.

Otra cosa es que la decisión de incorporar ambas fuentes, perfectamente discrecional, haya sido efectivamente tomada o no en los respectivos Estatutos de Autonomía. Eventualidad ésta que, como se comprobará con mayor detalle en los próximos capítulos del presente trabajo, sucedió inicialmente sólo en algunas Comunidades y únicamente con los decretos legislativos, mientras que la recepción del Decreto-ley no se ha producido o generalizado hasta las reformas estatutarias integrales acaecidas entre 2006 y 2011, y con la parcial de la LORAFNA acontecida en 2010.

Aun a pesar del carácter marcadamente hipotético de muchas de las previsiones constitucionales en materia autonómica (y múltiplemente hipotéticas, además, dadas las diversas alternativas teóricas de final decantación posible del modelo territorial constitucionalmente establecido), el artículo 153.a) de la Norma Fundamental es de efectiva observancia en los escenarios finalmente concretados del Estado autonómico. Esto es, resulta plenamente aplicable en la actual situación, en que se ha producido una general asunción estatutaria de competencias y potestades legislativas, y no 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, o fuerza y valor legislativos.

A la asunción estatutaria de potestad y competencias legislativas se añade la ausencia de una expresa interdicción constitucional a la existencia de normas gubernamentales autonómicas con fuerza de Ley, de modo que se dan todas las condiciones para la válida incorporación de decretos

legislativos y decretos-ley a los sistemas autonómicos de fuentes, decisión que queda constitucionalmente en manos de los legisladores estatutarios. La hipótesis de una exclusiva creación infraestatutaria de las figuras de los decretos legislativos y los decretos-ley autonómicos se analiza, separada y específicamente para unos y otros, en los dos próximos capítulos, dadas las diferencias estructurales (y consiguientes consecuencias derivadas) que, según cabrá observar, 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

Esencialmente sobre la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central regulada en los artículos 82 a 85 de la Constitución, se ha dicho que su expresa acogida en el texto fundamental obedece al propósito de dar solución a una triple serie de hipótesis.²⁴ Bien a la previa dispersión legislativa, o a la dificultad que ofrezca la regulación de un ámbito material, o inversa y finalmente, para que la simplicidad de la cuestión a reglamentar permita una más ágil administración de las tareas parlamentarias.

Aparte de la quizás acrítica recepción mimética de esta técnica por los legisladores estatuyentes, o bien, ya en un plano infraestatutario, por algunos legisladores autonómicos, podría pensarse *a priori* que las razones para acoger la delegación legislativa en las Comunidades Autónomas son similares a las que subyacen a su homónima técnica en el ámbito estatal. Sin embargo, median en las Comunidades Autónomas diferencias institucionales respecto al Estado (básicamente, si se quiere, de escala territorial, pero también de concreta configuración orgánica, como el carácter unicameral de las Asambleas legislativas frente al bicameralismo en las Cortes Generales) y competenciales, que pueden conducir a cuestionarse la real conveniencia de que también se prevean mecanismos de delegación legislativa en el ámbito autonómico.

Ciertamente, como ya se ha dicho, se mueven tales consideraciones en el plano de la oportunidad. Pero desde tal perspectiva estrictamente fáctica, tal vez cabría otorgar más sentido a la delegación legislativa como técnica de descarga de trabajo en un Parlamento bicameral que, además de asumir las tareas legislativas vinculadas al ejercicio de las competencias del Estado, acumula otras que en principio le son exclusivamente propias. Por ejemplo, la tramitación, en el plano de la actividad de relación exterior del Estado, de los tratados internacionales, lo cual anualmente genera un volumen cuantitativo de procedimientos de autorización previa o de

²⁴ En este sentido, véase, por ejemplo, J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 108 y 109.

conocimiento posterior, superior incluso al número de leyes aprobadas cada año.

Pese a todo ello, cabe relativizar el argumento de la diferente estructura orgánica y las respectivas cargas de trabajo, si se consideran dos datos, asimismo objetivos, presentes en las Asambleas legislativas autonómicas. Así, a la mayor agilidad de las tareas parlamentarias que pueda suponer la estructuración en una única Cámara, cabe oponer la composición más reducida de los Parlamentos autonómicos que la de cualquiera de las dos Cámaras estatales singularmente consideradas. Y en cuanto a la actividad de proyección internacional de las Cortes, puede recordarse 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.

Parece, en todo caso, que, al igual que en la estatal, también se dan en la delegación legislativa autonómica similares factores explicativos. A saber, la previa dispersión legal en el caso de la delegación para formación de textos refundidos, o, alternativamente, la complejidad técnica de la materia sometida a regulación en la delegación para generar textos articulados. Y en ambas especies, la mayor disponibilidad de medios técnicos al servicio del Ejecutivo que los integrantes de la denominada «Administración parlamentaria», principalmente encaminada a posibilitar el adecuado funcionamiento autónomo de la correspondiente Cámara parlamentaria.

En todo caso, y retornando a los parámetros normativos 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-ley, la delegación legislativa no es una potestad causalizada. No existen, por ello, hechos cuya objetiva concurrencia se erija en presupuesto objetivo de validez para la concesión de una delegación legislativa por la Asamblea al respectivo Consejo de Gobierno. Ahora bien, ello no significa que no existan condicionantes constitucionales a la general previsión, o al efectivo uso concreto, de esta forma de ejercicio indirecto de la función legislativa autonómica, consistente en la apelación parlamentaria a la colaboración gubernamental en el ejercicio de la mencionada función legislativa. A analizar esos condicionantes se dedican, precisamente, los siguientes epígrafes del presente trabajo.

2.1.1 · Condicionantes constitucionales a la previsión estatutaria de mecanismos de delegación legislativa autonómica

Se señaló en el capítulo antecedente 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 de fórmulas de delegación legislativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas, o al menos no la impiden. Como igualmente se ha adelantado, y se comprobará con más detalle en este mismo trabajo, esa creación es un fenómeno que progresivamente se ha extendido a todas ellas.

La delegación en el Ejecutivo territorial no es sino una forma indirecta de ejercicio de la potestad legislativa estatutariamente atribuida a la correspondiente Asamblea parlamentaria. En realidad, con la delegación no sólo se produce ese indirecto ejercicio parlamentario de la potestad legislativa mediante el resultado final, la formación gubernamental del correspondiente texto delegado dotado de fuerza y rango de Ley, y con un contenido regulador en mayor o menor medida predeterminado por los propios términos de la delegación recibida de la Asamblea. Hay, al mismo tiempo, directo ejercicio parlamentario de la función legislativa, pues aquélla, la delegación, necesariamente debe albergarse en una Ley parlamentaria autonómica propiamente tal.

Despejado lo anterior, la siguiente cuestión se cifra en dilucidar si los mecanismos de delegación legislativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas han de tener idéntica configuración que su homónimo y homólogo estatal regulado en los artículos 82 a 85 de la Constitución, o bien, si caben alternativas diferentes de efectiva plasmación estatutaria o infraestatutaria, dentro de unas coordenadas básicas de validez constitucional común a todos los sistemas jurídicos autonómicos. Una vez más, debe traerse a colación el juego del principio dispositivo, y, en su caso, tratándose de regulaciones exclusivamente infraestatutarias, la competencia autonómica de organización de las instituciones de autogobierno prevista en la primera regla del artículo 148.1 de la Constitución.

Obviamente, el juego de tal principio y de la referida competencia no es ilimitado, al tener necesariamente que enmarcarse en el respeto a los parámetros generales de constitucionalidad. En este sentido, ya se ha ido esbozando una idea que conviene explicitar ahora, y es que no existe un imperativo constitucional de idéntica reproducción autonómica del meca-

nismo de delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno delineado en la propia Constitución. Del mismo modo que la Ley autonómica no tiene por qué ser producto de la íntegra transcripción de su homóloga estatal (las Asambleas legislativas autonómicas, por ejemplo, carecen de la estructura bicameral de las Cortes Generales), igual sucede, en lo que aquí interesa, con la delegación legislativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Sí son imperativos constitucionales de validez para los decretos legislativos autonómicos que sean dictados precisamente por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, que ese dictado tenga lugar en ejercicio de una previa, explícita y materialmente específica habilitación parlamentaria concedida mediante Ley autonómica formalmente tal, con observancia de las limitaciones necesarias para no subvertir la genérica atribución estatutaria de la función legislativa autonómica a las Asambleas parlamentarias territoriales, y con la existencia, en todo caso, de los adecuados medios para asegurar el ajuste de las normas delegadas gubernamentales a la previa habilitación parlamentaria concedida en forma de Ley territorial.

Junto a estos generales requisitos de validez, esencialmente coincidentes con los que subyacen a la regulación constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, y presupuesto el respeto al principio de competencia (general condición de validez del ejercicio de cualesquiera potestades normativas), otro ineludible imperativo de validez constitucional (y en su caso, estatutaria) es su previa regulación general. Y tal regulación general de la delegación legislativa debe no contradecir o vulnerar la titularidad de la función legislativa autonómica estatutariamente conferida a la Asamblea, no pudiendo por ello conceder tan amplio margen concreto de maniobra al Consejo de Gobierno que haga de dicha atribución estatutaria una mera norma retórica vacía de contenido efectivo.

Tan en apariencia abierta 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 admisibilidad constitucional de la delegación legislativa autonómica. La más elemental es que ésta no se discipline de forma tan laxa que en la práctica se halle desprovista de cautelas y limitaciones efectivamente operantes sobre el ejercicio gubernamental de las facultades legislativas delegadas.

Pero tales cautelas y limitaciones no sólo deben actuar sobre la disciplina general de esta técnica, sino también sobre las concretas leyes parla-

mentarias de delegación, a fin de proteger a la Asamblea legislativa respecto de sí (o respecto de sus mayorías, usualmente las mismas que invistieron y apoyan al cabeza del Consejo de Gobierno, y por extensión, a éste en su totalidad). Se erigen tales restricciones así, no ya en salvaguardia del principio de separación de poderes, sino también del pluralismo político (artículo 1.1 de la Norma Fundamental), al tutelar a las minorías presentes en la composición, asimismo plural y en todo caso representativa, del órgano parlamentario de la Comunidad Autónoma.

La específica configuración o fisonomía técnica de estas cautelas, una vez más por el juego del principio dispositivo y, en su caso, de la competencia de autoorganización asumida por todas las Comunidades Autónomas, puede dar lugar en cada una de ellas a distintos condicionantes a la delegación legislativa, no necesariamente coincidentes en su integridad con los constitucionalmente establecidos para el Estado. Pero en todo caso deben conjurar tales cautelas operantes sobre la delegación legislativa autonómica dos riesgos básicos. Uno, la efectiva configuración de una situación real de plenos poderes legislativos gubernamentales, ni tan siquiera durante un limitado espacio temporal, por breve que éste sea. Y en segundo término, y desde una perspectiva material, la delegación no puede quedar perfilada, ni en su regulación general, ni en la plasmación que de ella haga cada concreta Ley habilitante, de manera que esconda una redistribución del campo legislativo autonómico, generando en la práctica una reserva, más o menos amplia, de legislación delegada gubernamental.

Este segundo rasgo básico, como se verá en seguida, conduce tanto a la exigencia de especificidad material de la delegación, como al agotamiento de ésta con su ejercicio por una sola vez. Bien sea mediante la adopción de una única norma delegada, o a través de la elaboración de una serie de tales normas, si la opción gubernamental es la de fragmentar la materia delegada, y generar otros tantos textos, aprobados todos ellos, eso sí, por una sola 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 los cuales se erigen en fundamentales parámetros de validez de toda regulación general, estatutaria o, en su caso, infraestatutaria, de la delegación legislativa, y también de su producto normativo, los decretos legislativos, en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas.

Como ya habrá estimado el lector, tales parámetros no son otra cosa que el fruto de generalizar y extrapolar el artículo 82 de la Constitución,

proyectando las exigencias que en él se establecen respecto a las leyes de delegación del Estado al canon de validez de los Estatutos de Autonomía (y en su caso, de las pertinentes regulaciones autonómicas infraestatutarias). Dentro de esas posibilidades abiertas al juego del principio dispositivo o del ejercicio de la competencia autonómica de autoorganización en el ámbito de las restricciones a la delegación legislativa autonómica, cabrían en España, *lege ferenda*, la introducción de modelos comparables al italiano (con su variada y heterogénea configuración estatutaria) de los *testi unici* en aquellos Estatutos regionales de dicho país que confieren valor legal a tales textos de formación gubernamental y previa habilitación parlamentaria.

Pero en este mismo terreno de las restricciones, caben también fórmulas originales en las regulaciones estatutarias o infraestatutarias de las Comunidades Autónomas con respecto a la regulación constitucional de la delegación legislativa estatal realizada en los artículos 82 y siguientes de la Constitución española de 1978, circunstancia que ha empezado a darse en los últimos años en algunas de ellas, como podrá comprobarse más adelante en el presente capítulo: bien al hilo de la reciente reforma íntegra de su Estatuto (Extremadura), bien, dentro de los intersticios abiertos por la regulación estatutaria, en la asimismo reciente normativa reglamentaria del correspondiente Parlamento autonómico (Cataluña), o el peculiar caso de los decretos forales legislativos de armonización tributaria establecidos en la legislación foral de Gobierno de la Comunidad navarra.

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

Igualmente, se analizará a continuación si la irretroactividad de la legislación delegada de emanación gubernamental ha de ser ineludible exigencia en la delegación legislativa autonómica, y si es posible introducir rasgos diferenciales respecto a la regulación constitucional de la delegación legislativa estatal en lo que se refiere al régimen de control jurisdiccional de los excesos *ultra vires* de los decretos legislativos (au-

tonómicos). A la separada consideración específica de todos estos genéricos condicionantes de constitucionalidad respectivamente se dedican los próximos subepígrafes.

2.1.1.1 · Reserva de Ley parlamentaria autonómica

La generalizada opción estatutaria por la forma parlamentaria de gobierno, con la consiguiente atribución de la función legislativa autonómica a las respectivas Asambleas parlamentarias, determina que toda delegación de la potestad de dictar normas con fuerza de Ley en los correspondientes Consejos de Gobierno deba partir de las primeras, en ejercicio y por imperativo de esa misma titularidad. Como ya se ha dicho, la delegación en el respectivo Consejo de Gobierno no es otra cosa que una modalidad de ejercicio de la potestad legislativa autonómica, razón por la que debe contenerse en una Ley parlamentaria territorial.

Tal reserva legal es absoluta, impidiendo que la delegación pueda también otorgarse mediante normas gubernamentales con fuerza de Ley, pues de lo contrario la disponibilidad sobre la potestad legislativa autonómica no correspondería a la Asamblea, sino —indebidamente— al Consejo de Gobierno. Y ello, a su vez, no sólo entrañaría subvertir la titularidad parlamentaria de la potestad legislativa autonómica, sino que daría origen a una modalidad de reforma tácita de la disposición estatutaria atributiva de dicha potestad a la Asamblea legislativa. Algo que, siendo además incompatible con la esencia misma de la forma parlamentaria de gobierno, supondría vulnerar los procedimientos de revisión del respectivo Estatuto de Autonomía, y con ello, la propia Constitución (artículos 147.3 y 152.2, según cuál fuese el inicial cauce seguido para el acceso al autogobierno).

En otros términos, un Decreto-ley o un Decreto legislativo que a su vez pretendan operar como Ley de delegación legislativa al Gobierno autonómico serían antiestatutarios, y por ello, inconstitucionales. Si la delegación pretendiera conferirse mediante Decreto-ley, la habilitación sería, además, incompatible con el imperativo de inmediata intervención gubernamental reguladora de la situación de urgencia, extremos que en general serán objeto de consideración en el próximo capítulo de este mismo trabajo. Y si se proyectara dictar un Decreto legislativo que a su vez delegara al Ejecutivo la potestad de dictar otra norma delegada, tal subsiguiente delegación, o bien incurriría por sí misma en exceso *ultra vires* si careciese de cobertura en una previa Ley parlamentaria habilitante, o bien, de existir esta última, vendría

aqué a incurrir, junto con ésta, en «antiestatutariedad», y derivada inconstitucionalidad, por ser contraria al Estatuto la propia Ley previa de delegación, y en consecuencia, la subsiguiente norma gubernamental delegada.

De todo lo señalado se desprenden adicionales imperativos constitucionales a la general configuración normativa de la delegación legislativa autonómica: la necesaria imposición de limitaciones materiales y temporales a las correspondientes leyes territoriales de delegación, y la obligada previsión del agotamiento de cada autorización mediante su ejercicio gubernamental por una sola vez con la aprobación del texto articulado o refundido correspondiente, extremos ambos que seguidamente se examinan 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*

Especificidad material y limitación temporal del ámbito de la delegación son, según lo recién expuesto, condiciones genéricas de validez, no sólo de cada Ley territorial de delegación, sino también de la propia regulación general de esta técnica de colaboración entre Parlamento y Ejecutivo territoriales en el ejercicio de la función legislativa de la Comunidad Autónoma. Si, a tenor de su genérica configuración estatutaria (o en su caso, infraestatutaria), la delegación pudiera conferirse por la Asamblea al Consejo de Gobierno de manera materialmente indeterminada y temporalmente indefinida, no se estaría en rigor ante una delegación legislativa, sino ante la infracción, pura y simple, de la disposición estatutaria que atribuye la función legislativa autonómica al correspondiente Parlamento territorial.

Como ya se ha adelantado, una delegación no limitada *ratione materiae*, o indefinidamente abierta en el tiempo para el Ejecutivo, escondería en realidad una reordenación de las reglas estatutarias sobre titularidad y ejercicio parlamentarios de la función legislativa autonómica. Permitiría, sin reforma expresa del Estatuto de Autonomía (algo a lo que se oponen los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución, como ya se ha hecho notar), que el propio legislador autonómico delimitara —de nuevo, indebidamente— una especie de reserva material, más o menos amplia, de Decreto legislativo gubernamental, coincidente con el ámbito concreto a que se extendiera la propia delegación. De ahí que la especificidad material de su objeto, la fijación de plazo para su ejercicio gubernamental y el agotamiento que

haga el Ejecutivo por su uso una única vez, sean exigencias de validez inherentes a toda regulación de la delegación legislativa en el marco de cualquiera de las Comunidades Autónomas.

Debe advertirse, no obstante, que no necesariamente derivan tales exigencias del artículo 82 de la Constitución, pues éste limita su directa eficacia, a su tenor, a las delegaciones legislativas de las Cortes Generales en el Gobierno central. Por ello, y sin perjuicio del eventual reenvío estatutario o infraestatutario expreso al precepto, dimanen tales imperativos, en todo caso, de la forma de gobierno imperante en las Comunidades Autónomas. Y más concretamente, de la expresa atribución estatutaria de la potestad legislativa de éstas a la correspondiente Asamblea parlamentaria.

Sólo con observancia de las mencionadas limitaciones, se compatibiliza la viabilidad de la delegación legislativa con el mantenimiento de la capacidad de disposición de las Asambleas parlamentarias territoriales sobre el campo legislativo que les es propio a tenor del bloque de la constitucionalidad. Una delegación con las indeterminaciones que resultarían del incumplimiento de estos condicionantes y límites subvertiría, en las Comunidades Autónomas, el mecanismo legislativo ordinario, pues mientras subsistiera abierta en el tiempo la habilitación al Ejecutivo territorial, las correspondientes materias quedarían sustraídas de los esenciales caracteres de publicidad, carácter deliberante y participación de las minorías parlamentarias que son consustanciales al procedimiento legislativo y, con él, al juego propio de la democracia y el pluralismo.

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

Cumplidas las condiciones recién descritas, dos son las posibles finalidades de la delegación legislativa autonómica, al igual que sucede con su homónima estatal: o bien la directa regulación innovadora de una determinada materia, o bien la refundición en un solo texto de dispersas regulaciones preexistentes. Esto es, lo que en términos de los artículos 82 y siguientes de la Constitución, sería 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 las condiciones de constitucionalidad a toda regulación estatutaria o infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica que no reenvíe, a este respecto, a los referidos preceptos constitucionales.

Así, la presencia de bases en la Ley territorial de delegación se convierte en contenido inexcusable, si su finalidad es la formación gubernamental de un texto articulado. De lo contrario, no se estaría propiamente ante una delegación, sino ante algo de más profunda intensidad: la total desparlamentarización en la elaboración de una norma con fuerza de Ley, al tratarse entonces de una delegación en blanco que otorgaría completa capacidad de disposición al Consejo de Gobierno sobre la materia de que se trate. Por otro lado, tampoco sería operativa en tal escenario la garantía de la preeminencia parlamentaria que supone el control jurisdiccional de los excesos de delegación, al no haber directrices legislativamente establecidas que operen como parámetros para medir el eventual desajuste.

Presupuesto el acomodo del Decreto legislativo al ámbito material delimitado en la Ley de delegación correspondiente, el entero contenido de la regulación a dispensar a la materia afectada quedaría en las solas manos del Ejecutivo autonómico, como consecuencia de la falta de bases. Y esto, igualmente, supondría una ilegítima transferencia de la potestad legislativa parlamentaria de la Asamblea legislativa al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Lo cual, también en esta ocasión, indebidamente se situaría en la hipótesis de la constitucionalmente prohibida reforma implícita del Estatuto de Autonomía (por mor de los artículos 147.3 y 152.2 de la Norma Fundamental).

2.1.1.4 · La indisponibilidad gubernamental sobre la Ley de delegación

Adicional condición de constitucionalidad de la delegación legislativa autonómica es que la Asamblea tenga vedada la autorización al respectivo Consejo de Gobierno para que éste pueda modificar con su normativa delegada la previa Ley parlamentaria habilitante. En las Comunidades que reenvían a la Constitución, este condicionante deriva de la previsión formulada en tal sentido en el artículo 83 de la Norma Fundamental.

A su vez, en aquellas otras Comunidades Autónomas que no optan por el reenvío, puede inferirse la misma prohibición a partir de la general atribución estatutaria de la potestad legislativa autonómica a la correspondiente Asamblea parlamentaria, pues si el Consejo de Gobierno pudiera modificar la respectiva Ley de delegación con sus normas delegadas, en la práctica estaría ejerciendo en plenitud esa misma potestad sobre las materias delegadas sin auténtica intermediación y condicionamiento de las pertinentes bases y directrices de fijación parlamentaria.

De hecho, varias de las Comunidades que no optan por el reenvío a los mencionados preceptos constitucionales, expresamente establecen la prohibición en su normativa propia. De otro lado, y con independencia de que tal específica interdicción se halle efectivamente establecida o no, la modificación de la Ley de delegación no puede formar parte de la materia delegada, pues dicha Ley se limita, precisamente, a conceder la delegación, habilitando el dictado gubernamental de la norma delegada.

La Ley de delegación, en lo que a la propia delegación se refiere, es presupuesto y condición de validez de la norma gubernamental delegada, pero no forma parte del objeto sobre el que recae la delegación misma, ni, en consecuencia, puede verse afectada (modificada o derogada, en todo o en parte) por el correspondiente Decreto legislativo. Ni siquiera cuando la materia delegada sea la propia regulación general de la delegación legislativa (concretamente, aquella regulación que se contenga en disposiciones infraestatutarias, pues la que, en su caso, se halle ubicada en el Estatuto de Autonomía sólo puede modificarse mediante expresa reforma de éste, según los correspondientes cauces constitucionales y estatutarios). Tal disciplina general preexistirá a cada concreta Ley de delegación, y ésta, al haber sido adoptada a su amparo, en puridad no formará parte de esa misma disciplina.

2.1.1.5 · La eficacia temporal de la norma gubernamental delegada: el problema de la retroactividad

En contraste con las condiciones de validez anteriormente analizadas, la prohibición de autorizar la formación de textos articulados con eficacia retroactiva, que para el Estado establece el artículo 83 de la Constitución, es materia disponible para el legislador estatuyente, a la hora de disciplinar la delegación legislativa en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. Dados los efectos que a lo largo de su previa vigencia hayan producido las disposiciones preexistentes sometidas a refundición,²⁵ la autorización parlamentaria a la formación gubernamental de un texto refundido con total o parcial eficacia retroactiva puede ser, respetando los generales supuestos constitucionalmente establecidos

²⁵ En similar sentido, véase 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 / EDESA, Madrid, 1998, Tomo VII, pág. 126.

de obligada irretroactividad (artículo 9.3), una opción legítima, y hasta aconsejable, en función de las concretas circunstancias. Ésta puede ser también la razón del silencio constitucional en torno a la autorización de retroactividad de los textos refundidos dimanantes del Gobierno central.

En lo tocante a las leyes estatales de bases, el contenido del artículo 83 de la Constitución probablemente obedezca a influencia o reminiscencia de la clásica doctrina sobre la irretroactividad de las disposiciones reglamentarias. Sin embargo, la irretroactividad del texto articulado no es necesaria para compatibilizar la delegación en el Ejecutivo y la atribución estatutaria de la titularidad de la función legislativa autonómica a la correspondiente Asamblea parlamentaria, dado que ésta siempre dispondrá de la posibilidad de modificar o derogar la correspondiente norma delegada. Por ello, tanto la falta de expresa determinación al respecto en la regulación general estatutaria o infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica, cuanto la explícita previsión en sentido contrario (esto es, contemplando la autorización para la formación de normas delegadas dotadas de eficacia retroactiva), resultan compatibles con la titularidad parlamentaria de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma.

De un lado, la retroactividad, según la regla general del Código Civil, ha de 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 de la correspondiente Asamblea legislativa, bien porque no exista interdicción estatutaria explícita en tal sentido, bien, si existiera, por la eventual previsión autorizatoria expresa en el propio Estatuto, según los casos. Y de otro lado, siempre operarán sobre el texto articulado los límites generales a la retroactividad, de manera significativa entre ellos los constitucionalmente previstos en el artículo 9.3. Bien se trate del principio de interdicción de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, y su reverso, jurisprudencialmente establecido por el Tribunal Constitucional, de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables,²⁶ o de otras generales exigencias eventualmente restrictivas, como las derivadas del principio de seguridad jurídica, que igualmente halla proclamación constitucional en el referido precepto.

²⁶ STC 15/1981, de 7 de mayo, F.J. 7.

2.1.1.6 · *Los controles*

Esencial y clásico aspecto en el ámbito de la delegación legislativa es el relativo a los controles de la adecuación de las normas delegadas a la Ley parlamentaria habilitante. El artículo 82.6 de la Constitución se refiere a este tema, si bien con respecto a las delegaciones conferidas por las Cortes Generales al Gobierno central, y de él se desprende el carácter necesario del control jurisdiccional, la naturaleza eventual de los controles adicionales, así como la amplia capacidad de configuración otorgada a las propias leyes de delegación en punto a la previsión misma y concreta estructuración de esos adicionales controles. De hecho, el carácter contingente de estos últimos determina que su previsión en la Ley habilitante no sea un rasgo estructural de la delegación legislativa.

Por tal motivo, las Comunidades con regulación propia de la delegación legislativa autonómica podrían simplemente no abordar esta cuestión, sin por ello incurrir en inconstitucionalidad. La necesaria condición es que tales regulaciones (aun las generales resultantes de la eventual imprevisión específica) preserven el necesario control jurisdiccional sobre los excesos de delegación, pues éste representa la garantía última de la efectiva titularidad parlamentaria sobre la función legislativa autonómica, dado que con él se asegura el ajuste de las normas delegadas gubernamentales a las leyes parlamentarias de delegación.

De otra parte, la general imprevisión estatutaria o infraestatutaria de mecanismos específicos de control parlamentario sobre la normativa gubernamental delegada, ni impide la utilización de los instrumentos generales de fiscalización política de las Asambleas sobre los respectivos órganos Ejecutivos con el fin particular de supervisar el ejercicio concreto que éstos hagan de las delegaciones legislativas que les hayan sido conferidas, ni excluye que las propias leyes de delegación puedan discrecionalmente establecer especiales instrumentos de monitorización parlamentaria sobre los correspondientes decretos legislativos.

En el extremo contrario, también son posibles regulaciones generales de la Comunidad Autónoma que disciplinen con mayor detalle estos controles adicionales al jurisdiccional. Además, al tratarse de procedimientos para el ejercicio de una función típicamente parlamentaria, es sede normativa no sólo admisible para ello, sino también natural, el Reglamento de la respectiva Asamblea. Aun a falta de concreta previsión estatutaria al respecto, tales regulaciones tendrían suficiente fundamento en las genéricas

reservas reglamentarias reconocidas usualmente en los Estatutos de Autonomía a los Parlamentos territoriales.

Al no resultar de directa aplicación (salvo expreso reenvío estatutario) la regulación constitucional de la delegación legislativa estatal, la delegación legislativa autonómica podría haberse configurado de modo distinto al establecido para la primera en los artículos 82 y siguientes de la Constitución. Así, el modelo de los *testi unici* italianos, también en este extremo, es válido término de inspiración para los legisladores estatutarios, con arreglo al cual cabe prever que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, además de autorizar y delimitar *ex ante* el ámbito y contenido del ulterior texto refundido, dispongan de la facultad de definitiva aprobación del mismo.

Y aunque en Italia haya sostenido la Corte Constitucional que el texto gubernamental carece allí de rango legislativo, nada impide que los Estatutos de Autonomía españoles confieran a dichos textos (refundidos) el valor de Ley. De hecho, en nuestro caso, el referido esquema (previa autorización parlamentaria de la formación gubernamental de un texto con rango legal cuya entrada en vigor requiere una expresa votación previa favorable de la Asamblea legislativa) podría ser susceptible de extensión, incluso, a la delegación legislativa para la elaboración *ex novo* de textos articulados.

Pero, prosiguiendo con el análisis de esta alternativa teórica de configuración estatutaria de la delegación, al interrogante acerca de si el Decreto legislativo sería realmente, en este esquema conceptual, fruto de un acto complejo (formación gubernamental y expresa aprobación parlamentaria), más que el producto de la delegación legislativa de la Asamblea en el Consejo de Gobierno, cabría responder que aquélla, la delegación, no excluye *per se* un trámite parlamentario sobre el fruto del ejercicio gubernamental de la facultad delegada (el correspondiente Decreto legislativo que alberge un texto articulado o un texto refundido).

Para la delegación legislativa estatal, así parece desprenderse del artículo 82.6 de la Constitución, cuando en él se hace referencia a eventuales controles adicionales al jurisdiccional, determinación bajo la que hallaría cobertura la previsión de un control propiamente parlamentario, en conclusión que también sería directamente aplicable a las Comunidades Autónomas con expreso reenvío a esta regulación constitucional, y de observancia por supletoria aplicación del precepto constitucional a aquellas que no optan por esa misma remisión. Pero la respuesta definitiva acerca de la teórica naturaleza dual o no del Decreto legislativo autonómico (esto es, su

condición de norma resultante de la doble y sucesiva aprobación, gubernamental y parlamentaria) depende del grado y efectos jurídicos estatutariamente anudados al parecer de la Asamblea legislativa.

La diferencia esencial entre una delegación legislativa y un procedimiento legislativo especial con intervención reforzada del Consejo de Gobierno reside en cuál sea el órgano a que efectivamente corresponda la (titularidad de) la facultad de aprobación del texto normativo delegado de elaboración gubernamental, condicionante de la entrada en vigor del mismo. Si se reserva en exclusiva esa facultad de definitiva aprobación al Ejecutivo, se estará ante una delegación legislativa, incluso aunque haya o pueda haber votación parlamentaria sobre el texto articulado o refundido, pues tal votación tendrá la naturaleza de acto de control político carente de repercusión jurídica sobre la entrada en vigor del correspondiente Decreto legislativo, que se produciría entonces por única actuación y decisión gubernamental.

No obstante, en esta misma tesitura, la votación parlamentaria puede tener algún efecto jurídico relevante sobre la norma delegada. Si el voto es favorable, el asentimiento de la Cámara podría llegar a repercutir sobre el régimen general de control jurisdiccional de los excesos de delegación, si así se previese de manera expresa. El Decreto legislativo dictado *ultra vires*, siempre que cumpliera las restantes condiciones jurídicas de validez, tendría la cobertura sanatoria de la anuencia parlamentaria, la cual, adicionalmente, desactivaría de manera formal toda apariencia de disposición reglamentaria que el Decreto legislativo pudiera tener precisamente por no haber concitado el explícito voto parlamentario favorable. Una apariencia reglamentaria debida a la emanación gubernamental que, como es sabido, es el principal, aunque doctrinalmente discutido, fundamento de la competencia fiscalizadora de los excesos de delegación legalmente atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Inversamente, la votación parlamentaria desfavorable significará ausencia de sanación o convalidación parlamentaria de posibles excesos *ultra vires* en la norma delegada (incluso, aunque el voto negativo obedezca a motivos distintos del desajuste a la Ley parlamentaria habilitante), con lo que el trámite seguido en la Asamblea no impediría, en este caso, el posible afloramiento de la subyacente condición reglamentaria de los textos articulados o refundidos a que ordinamentalmente se anuda la elaboración gubernamental de los mismos. Restaría, en tal circunstancia, incólume el referido fundamento conceptual de la competencia fisca-

lizadora de los excesos de delegación por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, el hecho de que esa competencia venga expresamente prevista en la vigente legislación procesal del Estado (artículo 1.1, *in fine*, de la Ley 29/1998) determinaría la necesidad de una, asimismo, explícita regulación estatutaria de esta modulación al régimen de fiscalización jurisdiccional de los excesos *ultra vires* en el caso de los decretos legislativos de las Comunidades Autónomas (o al menos, los de aquéllas que decidieran introducir la modulación que ahora se analiza, para los supuestos de expresa y previa votación parlamentaria favorable a la correspondiente norma gubernamental delegada).

Al tratarse de un elemento configurador del régimen jurídico de una fuente del Derecho perteneciente al ordenamiento propio de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuestión que a su vez entra dentro del cometido estatutario de organización de las instituciones de autogobierno,²⁷ la explícita determinación, asimismo estatutaria, de tal modulación al régimen de control jurisdiccional de los excesos de delegación de estos decretos legislativos territoriales sería de preferente observancia con respecto a lo establecido en la legislación procesal estatal.

Así lo permitiría el principio de especialidad, que operaría en favor del Estatuto de Autonomía, en todo cuanto es cometido constitucional propio del mismo, frente a la legislación procesal estatal, principio al que debe añadirse también el cronológico, cuando tales previsiones moduladoras estatutarias sean posteriores a la propia normativa procesal del Estado. Y ello, sin perjuicio de que siga siendo esta última aplicable a los restantes decretos legislativos, los estatales en todo supuesto, y los de otras Comunidades Autónomas cuya regulación se ajuste al mismo régimen de fiscalización jurisdiccional de los excesos *ultra vires* que los decretos legislativos del Estado.

Sin embargo, la determinación estatutaria de que sólo la explícita votación parlamentaria favorable permita la entrada en vigor de la norma delegada no es argumento suficiente para catalogar o denominar a ésta como Ley (o incluso como Ley delegada), por mucho que realmente se esté ante un texto de origen complejo. Siendo esencial nota distintiva del procedimiento legislativo (y en consecuencia, de su producto formal, la Ley) la exclusiva subordinación a la única y soberana voluntad parla-

²⁷ En virtud, una vez más, del artículo 147.2.b) de la Norma Fundamental.

mentaria, no se estaría en este caso ante un procedimiento legislativo especial, sino ante otro modo de producción jurídica, en el que la cuota de decisión gubernamental, al derivar de la previa habilitación parlamentaria, integraría un caso ciertamente singular, pero incardinable todavía, a falta de mejor alternativa taxonómica, en los confines de la delegación legislativa.

Ahora bien, el mayor grado de vinculación gubernamental que en este supuesto se produce con respecto al parecer parlamentario podría determinar, quizás con mayor motivo aún, la alteración del régimen general de control jurisdiccional de la correspondiente norma delegada, el cual entonces incumbiría, por definición (la expresa y previa votación en la Asamblea destruiría toda posible apariencia reglamentaria subyacente en el texto gubernamental y legitimadora de la competencia fiscalizadora del orden contencioso-administrativo), al Tribunal Constitucional en exclusiva. Las razones antes expuestas determinarían que la eventual adopción de este especial régimen fiscalizador sólo pudiera realizarse mediante explícita previsión en el Estatuto, la cual operaría, con respecto a la explícita atribución del control de los excesos de delegación a la jurisdicción contencioso-administrativa en la normativa procesal del Estado, como *lex specialis* y, en su caso, (si dicha previsión estatal precediera a la correspondiente prescripción estatutaria), aunque ya no como fundamental consideración determinante de la preferencia de la prescripción estatutaria, también como *lex posterior*.

2.1.2 · ¿Exclusiva regulación general infraestatutaria?

Habiéndose limitado hasta el momento el análisis de las generales condiciones de validez a la regulación estatutaria de la delegación legislativa autonómica, en sus múltiples alternativas de concreción, procede ahora plantear si cabe una eventual creación exclusivamente infraestatutaria. Aunque ya se ha adelantado la necesidad de matizar la respuesta, conviene añadir aquí que, cualquiera que ésta sea, en ningún caso resulta trasladable a la figura del Decreto-ley autonómico (objeto del próximo capítulo de este trabajo), pues la relación o secuencia entre la intervención parlamentaria y gubernamental marca una de sus principales consecuencias diferenciales precisamente en lo que se refiere a la sede normativa apta para prever una y otra clase de fuentes territoriales del Derecho (autonómico).

2.1.2.1 · ¿Pluralidad de eventuales sedes normativas infraestatutarias? *Reglamento parlamentario versus Ley de Gobierno*

Si bien otorga la Constitución a los Estatutos de Autonomía amplia capacidad configuradora de instituciones y fuentes del Derecho de la respectiva Comunidad Autónoma, el silencio estatutario no equivale a una automática prohibición a la creación infraestatutaria de nuevas fuentes. Parece necesaria, a tal obstativo efecto, una expresa interdicción en el propio Estatuto. O al menos, una prohibición deducible de una interpretación sistemática del texto estatutario y del (resto del) bloque de la constitucionalidad.

Siendo ésta la cuestión esencial a considerar en el presente apartado, existe un fuerte indicio contrario a ese eventual valor prohibitivo del silencio estatutario. Y es que la creación y regulación general infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica se vería amparada por la competencia autonómica sobre la organización de las instituciones de autogobierno prevista, con fundamento en el artículo 148.1.1.^a de la Constitución, en todos los Estatutos de Autonomía. A la objeción, de filiación kelseniana, consistente en que una fuente no puede crear otra del mismo rango (en este caso, una fuente primaria, como sería la Ley de Gobierno o el Reglamento parlamentario, dando origen a otra fuente primaria, el Decreto legislativo), cabe oponer sólidos contraargumentos a la vista de las específicas coordenadas a que responde nuestro ordenamiento jurídico.

La postulada incapacidad de una fuente para generar otra de igual rango sólo puede encontrar válido marco de desenvolvimiento en estructuras ordinamentales regidas esencialmente por el principio de jerarquía, cuando el conjunto de las normas sean producto de una lineal relación escalonada y gradual de fundamentación de la validez. Sin embargo, la estructura y textura ordinamentales en España son, notoriamente, más complejas que las resultantes de una ordenación mera o únicamente jerárquica.

Entre normas también median en la actualidad otros criterios de fundamentación de la validez o, incluso sin tal directa fundamentación, de pertenencia o no al parámetro de enjuiciamiento de dicha validez. Es decir, existen otras modalidades de vinculación internormativa en el actual sistema jurídico español, caracterizado por la pluralidad de ordenamientos, o lo que es lo mismo, por la estructura plural del ordenamiento jurídico único y global, dada su diversificación, al menos, en los diecisiete subordenamientos propios de las Comunidades Autónomas, además de aquellos otros componentes normativos que son de general y común aplicación en todo el territorio del Estado.

La sola consideración o atención al rango de la fuente creadora de otra fuente no explica, pues, la generación de la Ley autonómica como general tipo o categoría normativa (pues dicha creación tiene lugar en el Estatuto de Autonomía, que también tiene formal consideración de Ley), o de otros tipos de disposiciones dotadas de igual fuerza legislativa, y asimismo autonómicas. Por tanto, la jerarquía de la fuente productora de otros tipos de fuentes, ni aun en un plano intraordinamental (al menos, en el caso de las Comunidades Autónomas), posee potencialidad explicativa de todos los fenómenos de creación de categorías o tipos normativos nuevos.

Dicho en términos positivos, no es convincente en España el argumento de que una Ley autonómica, por el hecho de ser norma del mismo rango, tiene vedado crear o introducir al Decreto legislativo dentro del catálogo de fuentes (primarias) de la correspondiente Comunidad Autónoma. Según es bien conocido, existen en nuestro ordenamiento adicionales nociones para medir, y consiguientemente afirmar o negar, las relaciones de fundamentación entre tipos normativos distintos, o bien para sustentar o refutar que una fuente del Derecho (en el caso aquí examinado, la Ley o el Reglamento parlamentario autonómicos) pueda crear otra fuente distinta (el Decreto legislativo, asimismo autonómico), pero de igual rango o valor.

Se han barajado entre nosotros los conceptos de competencia y de función constitucional,²⁸ vinculados, entre otros aspectos, a la intangibilidad de la fuente creadora por la fuente creada, cuando esa intangibilidad obedezca a motivos distintos de la jerarquía normativa concreta de las dos normas o tipos normativos en eventual conflicto. Así por ejemplo, la reserva de Reglamento parlamentario, cuando éste integra una categoría normativa específica, impide la alteración o derogación del mismo por cualquier otra clase de norma infraestatutaria con fuerza de Ley.

Esta resistencia del Reglamento hace de él una adecuada sede infraestatutaria para reconocer y regular la delegación legislativa autonómica a falta de expresa determinación estatutaria al respecto. En cambio, y a pesar de la aceptación en sede doctrinal de la Ley de Gobierno como alternativo enclave infraestatutario para prever y regular la delegación legislativa autonómica,²⁹ también se ha hecho notar doctrinalmente que tal norma no

²⁸ En este sentido, véase R. Gómez-Ferrer Morant, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *Revista de Administración Pública*, n.º 113, 1987, págs. 7-38.

²⁹ Así, J. C. Duque Villanueva, «Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», cit., pág. 65.

se halla dotada de una especial resistencia o fuerza pasiva,³⁰ pudiendo ser expresa, tácita o implícitamente modificada o derogada por cualquier Ley sectorial de la propia Comunidad Autónoma, lo que cuestiona la real aptitud de esta alternativa de ubicación de la general regulación de la delegación legislativa autonómica.

Ciertamente, la Ley de Gobierno aparece en varios Estatutos de Autonomía entre aquéllas de necesaria aprobación por mayoría parlamentaria cualificada. Pero la sola previsión de tal mayoría no basta para asegurar que dicha Ley resulte inmodificable o inderogable mediante Decreto legislativo del Ejecutivo territorial. En algunos casos, que se analizarán algo más adelante, media la explícita prohibición específica de que tales decretos legislativos afecten a materias sometidas a leyes de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada en la Asamblea. Pero esa limitación sólo es realmente operativa si está estatutariamente prevista.

En cambio, si el reconocimiento general y la detallada regulación de la delegación legislativa autonómica tiene lugar en sede normativa infraestatutaria, la intangibilidad gubernamental de cada Ley de delegación, y aun de la propia previsión general al respecto en la correspondiente Ley de Gobierno, dada la ausencia de fuerza pasiva de ésta, sólo puede hallar fundamento estatutario en la expresa atribución de la función legislativa autonómica a la pertinente Asamblea parlamentaria territorial. Atribución que no consiente la libre y genérica disponibilidad gubernamental sobre el campo legislativo asignado al legislador autonómico, pues ello supondría en la práctica atribuir la cotitularidad sobre el ámbito legislativo autonómico al Consejo de Gobierno, sin observancia de la necesaria reforma estatutaria al respecto, con infracción de los artículos 147.3 y 152.3 de la Constitución.

Finalmente, el eventual silencio sobre la intangibilidad gubernamental de la Ley de delegación en la Ley autonómica de Gobierno, en un ejercicio de interpretación de la misma de conformidad con el respectivo Estatuto (y con él, también conforme a la Constitución), no puede entenderse como otorgamiento de libre capacidad de decisión al respecto, ni a la Asamblea legislativa, ni al Consejo de Gobierno. De este modo, ni podría la primera conferir al segundo la potestad de modificar la propia Ley de delegación, ni podría el segundo efectivamente realizar tal modificación mediante la correspondiente norma delegada.

30 En este sentido, F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, pág. 113.

2.1.2.2 · ¿Imprevisión general y delegaciones ad casum en leyes autonómicas sectoriales?

Una última hipótesis a examinar sería aquélla en que no hubiera regulación general alguna acerca de la delegación legislativa en el ordenamiento de una Comunidad Autónoma, ni estatutaria ni infraestatutaria. Ante una imprevisión de tal cariz, y siempre que no medie prohibición estatutaria, expresa o deducible de una sistemática interpretación del propio Estatuto, cabe plantearse si serían posibles singulares delegaciones *ad hoc* contenidas en leyes sectoriales autonómicas, autorizando al respectivo Consejo de Gobierno a emanar legislación delegada.

Cuando efectivamente quepa hablar de ausencia de prohibición estatutaria, y uniendo este hecho al genérico y no impeditivo contexto constitucional anteriormente expuesto —principio dispositivo, y artículos 147.2.c) y 153.a) de la Constitución, esencialmente—, parece posible que sean específicas leyes sectoriales autonómicas las que puedan conceder delegaciones legislativas *ad hoc* al Ejecutivo territorial. La admisibilidad de tales delegaciones casuísticas podría considerarse implícita en el silencio estatutario, al suponer la delegación en el respectivo Consejo de Gobierno una modalidad, bien que indirecta, de ejercicio de la función legislativa de la Comunidad Autónoma por parte de su Asamblea parlamentaria, como ya se ha indicado.

La principal dificultad, en caso de silencio estatutario, reside en determinar el general régimen jurídico de las delegaciones legislativas de la Asamblea en el Consejo de Gobierno, y con ello, el parámetro de eventual enjuiciamiento, tanto de las concretas leyes sectoriales autonómicas de delegación, como de la subsiguiente legislación gubernamental delegada. En cuanto a lo primero, sería la propia Ley de delegación la llamada a establecer el régimen, condiciones y límites de la habilitación concretamente conferida al Ejecutivo para la emanación de la pertinente legislación delegada. Y a falta de específicas determinaciones en ella acerca del control parlamentario del ejercicio de la delegación conferida, el carácter no esencial de esta modalidad fiscalizadora, determinaría la ausencia de un trámite específico en la Asamblea respecto al correspondiente Decreto legislativo. Ello, claro está, sin perjuicio del posible empleo de los mecanismos parlamentarios generales de control político del Gobierno, o la eventual adopción ulterior de disposiciones legislativas modificativas o derogatorias, en todo o en parte, de la norma gubernamental delegada.

Por su parte, el silencio de la Ley territorial de delegación sobre el control jurisdiccional ordinario de los excesos *ultra vires* de la correspondiente legislación delegada determinaría el juego de la legislación procesal estatal, dada actualmente por el artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, junto al control que corresponde al Tribunal Constitucional con relación a toda norma con fuerza de Ley, del Estado, o, como es aquí el caso, autonómica. Sí tendrían general eficacia restrictiva para cada concreta Ley de delegación, aun a pesar de la ausencia de general ordenación estatutaria o infraestatutaria, otros requisitos de constitucionalidad de la delegación legislativa autonómica, anteriormente mencionados: especificidad material, limitación temporal, y agotamiento de la delegación con su uso gubernamental por una sola vez.

La doble vía para construir el canon de constitucionalidad aplicable a dichas leyes autonómicas de delegación y a los subsiguientes decretos legislativos vendría dada, de una parte, por la mencionada prohibición de reforma implícita del precepto estatutario atributivo de la potestad legislativa autonómica a la Asamblea en cuestión, el cual se opondría a delegaciones no sometidas a los tres condicionantes referidos. Y de otra parte, resultarían aplicables, no de manera directa, pero sí supletoria (artículo 149.3 de la Constitución, ante el vacío de disciplina normativa autonómica propia sobre el particular), las previsiones constitucionales sobre la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central.

En particular, jugarían las previsiones del artículo 83 de la Norma Fundamental, al no verse desplazada su supletoria observancia por expresa previsión general autonómica en contrario, determinando, pues, el alcance prospectivo tanto de la Ley de bases como del texto articulado nacido en esta peculiar tesitura. Y también resultaría de observancia, finalmente y por idénticas consideraciones, el artículo 82.6 de la Norma Fundamental en todo cuanto atañe al régimen de control jurisdiccional sobre los correspondientes decretos legislativos.

2.2 · La efectiva configuración de los decretos legislativos territoriales en los sistemas de fuentes de las Comunidades Autónomas

Como ya se ha adelantado, la figura del Decreto legislativo goza de amplio reconocimiento en los ordenamientos propios de las Comunidades Autónomas. Aunque originariamente no apareció en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Asturias, Canarias, Extremadura, País Vasco y Valen-

cia, su recepción en el catálogo autonómico de fuentes del Derecho pronto tuvo lugar en estas Comunidades mediante disposiciones infraestatutarias de desarrollo institucional básico. La única excepción ha sido Andalucía, que no ha dispuesto de ella hasta la reforma íntegra de su Estatuto de Autonomía, llevada a efecto en 2006.

Así, en Asturias, la Ley 6/1984, de 5 de julio, de normas reguladoras de la Presidencia y del Consejo de Gobierno del Principado, previó ya la figura en el aún hoy vigente artículo 25.f), como competencia genérica del Consejo de Gobierno previa delegación expresa de la 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 actualmente 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 cual ha reemplazado el vigente 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, aún subsistente, pronto fue suplida por la Ley 1/1983, de 14 de abril, de Gobierno y Administración, que dedica sus artículos 21.b) y 146 a la delegación legislativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Asimismo, el derogado Reglamento del Parlamento de Canarias de 14 de abril de 1983, confería en su artículo 54.1.2.^a 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 Reglamento de 22 de junio de 1999, respectivamente en sus artículos 58.2.2.^o y 146.

En similar sentido, el inicial silencio del originario Estatuto extremeño de 1983, pronto dio paso a la previsión de la delegación legislativa en la hoy ya derogada 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. El igualmente 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 previese en la correspondiente Ley de delegación, mecanismo que en la actualidad disciplina el artículo 146 del Reglamento en vigor, de 19 de junio 2008.

En cuanto al País Vasco, la ausencia de previsión estatutaria no ha impedido la regulación de la delegación legislativa en la aún hoy vigente 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 a 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), al que en la actualidad reemplaza, en similares términos, el artículo 162 del vigente Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008.

En relación con Valencia, suplieron la ausencia de mención a la delegación legislativa en el inicial Estatuto de Autonomía 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 Generalitat (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, 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 actual Reglamento, de 18 de diciembre de 2006).

De este modo, todas las Comunidades Autónomas disponen al presente 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,³¹ Baleares,³² Cantabria,³³ Castilla y León,³⁴

31 Artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto.

32 Artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de Baleares, aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero.

33 Artículo 9.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cantabria, aprobado por la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre.

34 Artículo 14.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

Castilla-La Mancha,³⁵ Cataluña,³⁶ Galicia,³⁷ La Rioja,³⁸ Madrid³⁹ y Navarra.⁴⁰

Más tarde, merced a las reformas estatutarias parciales llevadas a cabo durante los años noventa del pasado siglo, se incorporaron a la vía del explícito reconocimiento de la delegación legislativa en la correspondiente norma institucional básica las Comunidades de Asturias⁴¹ y Extremadura.⁴² En algunos casos, con sucesivos retoques operados a través de subsiguientes reformas estatutarias parciales (consistentes a veces en la mera reenumeración de los respectivos preceptos reguladores).⁴³ 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 a la figura de la delegación legislativa en sus respectivas normas institucionales básicas las Comunidades de Andalucía⁴⁴ y Valencia.⁴⁵

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 referentes a la delegación legislativa: concretamente, los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades de Aragón,⁴⁶ Ba-

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

36 Artículo 31.1 del inicial Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

37 Artículo 10.1.a) del actual Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

38 Artículo 17.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio.

39 Artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

40 Artículo 21 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

41 Mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

42 Mediante la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo.

43 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).

44 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).

45 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).

46 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).

leares,⁴⁷ Castilla y León,⁴⁸ Cataluña⁴⁹ y Extremadura.⁵⁰ Además, las normas estatutarias completamente reformadas desde 2006 efectúan una regulación de la delegación legislativa, y de 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, aunque suplida mediante el expreso reenvío a la normativa constitucional de la delegación legislativa en el ámbito del Estado), sí mayoritaria, a una mayor densidad de regulación al respecto.

Por el contrario, restan aún 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 ya se ha anticipado, 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 en la regulación estatutaria o infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica. De una parte, aquellas Comunidades que realizan una regulación parca de la técnica, con expresa remisión a la disciplina constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central. Y de otra parte, las Comunidades Autónomas que han optado por una mayor densidad normativa al respecto, y dan una regulación propia más extensa a la delegación legislativa de la respectiva Asamblea en el correspondiente Consejo de Gobierno, sin efectuar reenvío alguno a los referidos preceptos constitucionales.

En el primer grupo (regulación más parca, acompañada de remisión a la Constitución) se hallan las Comunidades Autónomas de Baleares, Ca-

47 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).

48 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).

49 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).

50 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).

narias, 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 propia más amplia, sin reenvío a la Norma Fundamental). De hecho, el primer Estatuto catalán, de 1979, por haber sido cronológicamente el primero, ofreció el modelo que siguieron los restantes Estatutos y normas infraestatutarias de las demás Comunidades Autónomas, ya mencionadas, que han optado por el modelo de menor densidad reguladora de la delegación legislativa y el Decreto legislativo autonómicos.

El esquema de ordenación es prácticamente el mismo en todos estos supuestos. Las Comunidades con expresa regulación estatutaria (todas las recién citadas, menos Canarias), tras conferir la titularidad de la potestad legislativa autonómica a la respectiva Asamblea legislativa, y a menudo en el mismo precepto del Estatuto, añaden que el Parlamento autonómico podrá delegarla en el respectivo Consejo de Gobierno en los mismos casos y condiciones que las establecidas en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución para la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central.

Una cuestión debe subrayarse a en este punto, 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 el título o denominación de Decreto legislativo al soporte o fuente de emanación gubernamental que alberga la correspondiente legislación delegada. En unos casos, esa denominación, la de Decreto legislativo, resulta de la expresa determinación estatutaria. En otros, sin embargo, el *nomen iuris* de la fuente es acuñado por la normativa infraestatutaria de desarrollo institucional, incluso habiendo regulación estatutaria, cuando ésta guarda silencio al respecto. Tal acuñación terminológica suele efectuarse en la Ley reguladora del respectivo Consejo de Gobierno, o en el Reglamento de la Asamblea legislativa, o a la vez en ambos textos normativos infraestatutarios.

El actual Estatuto extremeño de 2011 integra un supuesto especial dentro del grupo de Comunidades con expreso reenvío estatutario a la regulación constitucional de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central. El artículo 22.1 del mencionado texto estatutario, pese a la aparente mayor amplitud del reenvío a la Constitución que en él se efectúa, al extenderse, literalmente, a «los fines, objetivos, alcance, prohibiciones, plazos y formas» señalados en la disciplina constitucional, sin

embargo ciñe esa remisión a los artículos 82 y 83 de la Ley de Leyes, dejando fuera del término de referencia, pues, no sólo al artículo 85, sino también al artículo 84 de la Norma Fundamental.

Y precisamente este último precepto 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 vigente delegación en el segundo, con la posible superación parlamentaria de la negativa gubernamental mediante derogación parcial o total de la propia (y previa) Ley delegación legislativa. En el caso de Extremadura, la misma restricción encuentra detallada regulación 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.⁵¹ Y dicho precepto legal autonómico, además, condiciona la derogación total o parcial de la Ley territorial de delegación, tras oponerse la Junta de Extremadura a la correspondiente proposición de Ley o enmienda contraria a aquélla, a su aprobación por la Asamblea en votación de totalidad.

Sin embargo, esta exclusiva previsión infraestatutaria, unida a la falta de reenvío de la nueva regulación estatutaria extremeña al artículo 84 de la Constitución, determinan que el poder gubernamental de oposición a iniciativas legislativas parlamentarias, o la negativa de la Junta al ejercicio del poder de enmienda por parte de la Asamblea, dependan, en cuanto a su propia existencia, de la discrecional decisión del legislador extremeño en cada momento. Al no haber reenvío estatutario al artículo 84 de la Constitución, ni específica regulación de estas facultades de oposición de la Junta en el propio Estatuto, la Asamblea de Extremadura dispone de plena disponibilidad acerca de la previsión y características de las mismas.

Y junto a la peculiaridad recién referida, presenta otra el actual Estatuto de Extremadura en materia de delegación legislativa: su artículo 41.2, que limita el régimen de control jurisdiccional ordinario de los excesos de delegación de los decretos legislativos emanados de la Junta de Extremadura, precepto cuyo análisis se efectuará más adelante, precisamente al abordar la cuestión de los controles sobre la legislación delegada (autonómica).

51 «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.»

Al margen de estas singularidades perceptibles en el vigente Estatuto extremeño, cabe realizar varias observaciones, en el plano de la técnica legislativa, al modelo de regulación de la delegación legislativa autonómica consistente en el reenvío a la regulación constitucional de la delegación legislativa en el ámbito estatal. La primera de ellas tiene que ver con el riesgo de posibles redundancias normativas como consecuencia del propio reenvío, toda vez que el respectivo Estatuto y la normativa infraestatutaria de desarrollo institucional básico pueden llegar a establecer regulaciones propias en relación con los aspectos sometidos al reenvío, con el lógico riesgo añadido de eventual divergencia.

Y si la discordancia responde a un legítimo ejercicio de la competencia autonómica de autoorganización, podría plantearse un innecesario problema de «antiestatutariedad» derivado del automatismo en la remisión a preceptos constitucionales que fueron concebidos en el exclusivo marco de la relación entre las Cortes Generales y el Gobierno del Estado, como se desprende de su ubicación en el Título III de la Norma Fundamental. De otra parte, la remisión estatutaria a la regulación constitucional presenta el inconveniente de todo reenvío estático: que sobrevenidamente se reformen tales preceptos de modo que queden, o bien vacíos de contenido, o bien pasen a albergar una disciplina no relacionada con la delegación legislativa, por ejemplo, porque se intercalen nuevas disposiciones en la Norma Fundamental que acarreen la reenumeración de los concretos artículos constitucionales objeto del mencionado reenvío estatutario.

Otro inconveniente de la regulación estatutaria de la delegación legislativa autonómica mediante reenvío a los artículos 82 y siguientes de la Constitución es que varios extremos regulados en estos preceptos están concebidos para la relación entre las Cortes y el Gobierno central, y más en general, para los concretos condicionantes, asimismo constitucionales, a la potestad legislativa del Estado, que son parcialmente distintos de los que rodean a la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. Valga como ejemplo la exclusión de las materias propias de Ley orgánica que el artículo 82 de la Constitución establece para los decretos legislativos estatales (y sus pertinentes leyes parlamentarias de delegación). Si se opta por una exégesis literal del precepto constitucional, la necesaria aprobación de las leyes orgánicas por el Congreso de los Diputados excluye *per se* toda intervención legislativa autonómica, tanto mediante Ley parlamentaria territorial como a través de Decreto legislativo, lo que condenaría al reenvío a la más pura carencia de contenido jurídico, o a la condición de mera rei-

teración superflua de lo ya directamente dispuesto por el artículo 81.2 del texto constitucional.

También ofrece aspectos de interés el otro modelo o esquema general de regulación de la delegación legislativa autonómica: el consistente en su sometimiento a una disciplina propia sin reenvío a los citados preceptos constitucionales, conforme a un patrón de mayor densidad normativa, y al que cabe adscribir tanto a las Comunidades que lo hacen al máximo nivel, en su respectivo Estatuto, (Andalucía, Asturias, Aragón, Castilla y León, Cataluña y Navarra), cuanto aquellas otras cuya regulación de la materia es exclusivamente infraestatutaria (Murcia y País Vasco). Sin duda, una opción abierta en este caso es la de regular la delegación legislativa autonómica de manera similar a la constitucionalmente establecida para la delegación legislativa estatal, realizando las pertinentes adaptaciones al contexto institucional, competencial y de validez que rodea en general a la potestad legislativa de las correspondientes Comunidades Autónomas.

Pero cabe también el establecimiento de una disciplina, estatutaria o, en su caso, infraestatutaria, parcialmente diferente de la constitucional, al no ser ésta de directa aplicación a las Comunidades Autónomas, a condición de que sea respetuosa con la atribución estatutaria de la titularidad de la función legislativa autonómica a la Asamblea parlamentaria respectiva. Esto es, una regulación propia que se atenga a los generales requisitos, antes señalados, de la precedencia de la delegación respecto a la emanación gubernamental de la pertinente legislación delegada, la reserva de Ley parlamentaria para la concesión de la delegación, el carácter material y temporalmente limitado de ésta, y la caracterización de la fuente de procedencia gubernamental en la que se albergue la legislación delegada como tipo de norma autonómica con fuerza de Ley.

Corroborar la admisibilidad de una específica regulación autonómica del Decreto legislativo eventualmente divergente de la constitucionalmente establecida para el Estado, siempre que aquélla se atenga a los parámetros genéricos de constitucionalidad ya descritos, el hecho de que la Ley parlamentaria autonómica pueda asumir una distinta configuración formal o material con respecto a su homónima fuente en el ordenamiento jurídico estatal. Por ejemplo, en todos los supuestos en que los Estatutos someten la aprobación de la Ley territorial a mayorías parlamentarias cualificadas, que pueden ser distintas de la constitucionalmente prevista para tipos o modalidades especiales de leyes estatales (absoluta para las orgánicas, o de armonización, en cuanto a la apreciación de la necesidad de dictar

estas últimas, respectivamente en los artículos 81.2 y 150.3), e incluso superiores (tres quintos o dos tercios de la Asamblea legislativa, según las materias, y según los Estatutos de Autonomía).

Siendo, pues, posible, la introducción de rasgos diferenciales en la configuración de la Ley autonómica respecto a la del Estado, puede suceder lo mismo con otras fuentes del Derecho, según ocurre con el Decreto legislativo, y también, como se pondrá de manifiesto en el próximo capítulo, con el Decreto-ley (por ejemplo, en relación con las concretas exclusiones o limitaciones materiales a la adopción de estos últimos). Se analizan separada y específicamente a continuación cómo solucionan los ordenamientos de las distintas Comunidades Autónomas la configuración de los elementos estructurales de la delegación legislativa territorial, y de los correspondientes decretos legislativos autonómicos.

Se examinan, en concreto, los requisitos formales y sustanciales de validez que ha de cumplir la delegación (reserva de Ley, carácter previo, especificidad material y limitación temporal de la habilitación al Ejecutivo), objeto o propósito de la misma (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 materias excluidas, la concreta configuración de los controles parlamentarios y las singularidades establecidas en algún Estatuto, como ya se ha adelantado, sobre el régimen de control jurisdiccional de los excesos de delegación.

2.2.1 · La reserva de Ley (parlamentaria) en el otorgamiento de la delegación. El carácter expreso y específico de la delegación legislativa

Sin excepción, todas las Comunidades Autónomas han seguido el modelo constitucional en cuanto a la reserva de Ley para el otorgamiento de la delegación legislativa al Ejecutivo correspondiente. Lo mismo han hecho, con la notable (aunque parcial) excepción de Navarra, respecto al necesario el carácter expreso y materialmente acotado de la delegación.

Entre las Comunidades Autónomas que regulan la delegación legislativa sin reenvío a la Constitución (como ya se ha señalado, las de Andalucía, Asturias, Aragón, Castilla y León, Cataluña y Navarra), sólo establecen una genérica reserva de Ley para la concesión de la delegación legislativa los artículos 42.3 del actual Estatuto aragonés, 63.2 del Estatuto catalán de

2006 y 21.2 de la LORAFNA, preceptos de idéntico tenor literal, al señalarse en todos ellos que «la delegación debe ser expresa, mediante Ley». En las restantes Comunidades del mismo grupo (sin reenvío a los preceptos constitucionales ordenadores de la delegación legislativa estatal), la reserva genérica se desprende de la exigencia de Ley de bases para la formación gubernamental de textos articulados, y de Ley ordinaria para la de textos refundidos (artículos 24 bis.5 del Estatuto asturiano, y 25.3 del vigente Estatuto castellano-leonés), en términos virtualmente idénticos a lo preceptuado para el poder central en el artículo 82.2 de la Constitución.

Con mayor razón impera la misma reserva de Ley en las Comunidades que reenvían al texto constitucional la reglamentación de la delegación legislativa autonómica (recuérdese de nuevo, las de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia), dado que la remisión incluye al mencionado artículo 82.2, que traza igual distinción entre leyes de bases y leyes ordinarias, según se trate, respectivamente, de formar textos articulados o refundidos. Sin embargo, dentro de este grupo, la parca regulación estatutaria se ha visto detallada en la mayoría de los casos (no en Baleares, Castilla-La Mancha y La Rioja) por normas autonómicas de desarrollo institucional básico que expresamente acogen (o por mejor decir, reiteran) la dicotomía o contraposición constitucionalmente resultante entre leyes de bases y leyes ordinarias de delegación.

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, en 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, en el artículo 53.1 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente, en 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 en el artículo 55 de la Ley valenciana número 7/1983, de 30 de diciembre, sobre el Consell.

Finalmente, dimana también la genérica reserva de Ley para el otorgamiento de la delegación legislativa de la doble reserva específica, de Ley de bases y de Ley ordinaria de delegación, en las tres Comunidades con exclusiva regulación infraestatutaria de la materia: Canarias, Murcia y País Vasco. Respectivamente, así resulta de los artículos 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.

Junto a la reserva de Ley, otras condiciones de otorgamiento de la delegación son la necesaria fijación de plazo para el ejercicio de la misma, la imposibilidad de entender que 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 Consejo de Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. Todos estos imperativos, establecidos en el artículo 82.3 de la Constitución, son de directa observancia en las Comunidades que a él remiten la regulación de este extremo de la delegación legislativa, en su correspondiente ámbito (Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia).

Pese a ello, varias de tales Comunidades recogen de manera expresa algunos de esos requisitos en su normativa infraestatutaria, reforzando y especificando la regulación estatutaria en armonía con las referidas previsiones constitucionales. Así sucede 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 las exigencias consistentes en la fijación de plazo para el ejercicio gubernamental de la delegación (obligación que también establece el artículo 36.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, reguladora del Gobierno y de la Administración de Madrid), o en la prohibición de delegaciones materialmente indefinidas o por tiempo indeterminado.

En cambio, resulta de interés examinar cómo resuelven las mismas cuestiones, que a la postre no son sino otras tantas salvaguardias de la titularidad parlamentaria de la función legislativa autonómica, las Comunidades cuyos Estatutos (o, en caso de silencio estatutario, las legislaciones territoriales de desarrollo institucional básico) no reenvían a la Constitución en materia de delegación legislativa. Esto es, las de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco. Y entre ellas, establecen las tres restricciones 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, 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 legislativa autonómica, dedica a la cuestión el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, cuya única determinación expresa al respecto es la relativa a que la Cámara territorial fijará el plazo de ejercicio de la delegación legislativa. 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 en la referida Comunidad Autónoma, la doctrina legal de la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco, referente a la aplicabilidad de los requisitos fijados por la Constitución en esta materia, ante la ausencia de previsión estatutaria y la parquedad del artículo 52 de la Ley vasca número 7/1981, del Gobierno:

«(...) 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 autorizatorias, 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, si-

quiera 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 (...).⁵²

En cuanto a la Navarra, el artículo 21.1 de la LORAFNA regula el instituto de la delegación legislativa, y sólo exige el carácter expreso de la misma, su concreción material y la necesaria fijación de plazo para su ejercicio. Nótese que ni el precepto citado, ni el resto de la LORAFNA, establecen el agotamiento de la delegación con el uso que de la misma haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente, ni la interdicción de que la delegación pueda concederse por tiempo indeterminado. Sí se recoge, en cambio, la necesaria fijación de plazo para el ejercicio de la delegación en el artículo 21 de la referida Ley orgánica. Con estos parámetros estatutarios, la legislación foral de desarrollo institucional básico efectúa una doble regulación del instituto de la delegación. O, si se quiere, establece dos formas distintas de delegación legislativa.

Por un lado, la que puede denominarse como «convencional» u «ordinaria», 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 de desarrollo estatutario básico una modalidad de delegación legislativa, que cabe calificar de «atípica», por carecer, precisamente, de parangón en el ordenamiento estatal o en los de las restantes Comunidades Autónomas: aquella delegación cuyo contenido se cifra en habilitar al Ejecutivo foral para el dictado de los que esa misma normativa denomina como decretos forales legislativos de armonización tributaria. Veamos, por orden de ubicación legal, ambas especies de delegación.

De una parte, el artículo 53 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y del Presidente de Navarra, invocando expresamente el artículo 21 de la LORAFNA como cobertura habilitante, disciplina los decretos forales legislativos, que vendrían a ser el producto del ejercicio gubernamental

⁵² 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.

mental de la modalidad típica o general de delegación legislativa, con arreglo a caracteres y parámetros similares a los que rigen para el Estado y otras Comunidades Autónomas, como ya se ha hecho notar. Pero, de otra parte, el artículo 54 de la misma Ley regula los denominados decretos forales legislativos de armonización tributaria, configurando una modalidad, no tanto de legislación delegada, cuanto, genéricamente, de delegación legislativa.

Las principales peculiaridades que presentan los decretos forales legislativos de armonización tributaria tienen que ver con la permanente apertura de la delegación. En efecto, es directamente el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno el que autoriza al Ejecutivo navarro a dictar cuantos decretos forales legislativos de armonización tributaria que sean precisos cuando una reforma del régimen tributario común (esto es, estatal) 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, a las que expresamente se confiere rango de Ley, 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 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 correspondientes normas (estatales) de régimen común. Por último, el apartado 5 de este mismo artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno 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 peculiar modalidad de delegación, y su correspondiente traducción en la fuente denominada como Decreto Foral Legislativo de armonización tributaria, obedecen a una compleja construcción jurídica, de exclusiva creación legal (recuérdese de nuevo, por el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno), que se apoya más en los silencios que en las determinaciones normativas expresas de la LORAFNA. De hecho, esta especial fuente, el Decreto Foral Legislativo de armonización tributaria, ha tenido una más que tibia acogida doctrinal, señalándose como su 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: el agotamiento de la delega-

ción con su ejercicio por el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente.⁵³

De otro lado, el tan citado artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno se ajusta a 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 también satisfaría esta especial modalidad de Decreto Legislativo Foral). Además, la delegación, conferida directamente al Ejecutivo territorial por 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 del Estado que vaya a ser objeto de armonización foral.

Como ya se ha adelantado, esta figura aprovecha otro resquicio abierto por la LORAFNA, cual es que el artículo 21 de ésta no haya establecido el imperativo que, por el contrario, halla expresa previsión en el artículo 82.3 del texto constitucional: que la delegación no pueda entenderse concedida por tiempo indeterminado. Dicho requisito de validez, distinto del consistente en la fijación de plazo para su ejercicio, impide una delegación indefinidamente abierta en el tiempo, impedimento que alcanza la condición de proyección específica 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, con iguales características que al presente tiene el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno. Si así fuera, no cabría pensar en una laguna que impidiese la supletoria aplicación del artículo 82.3 de la Constitución. Lo que efectivamente ocurre, por el contrario, es que esa regulación, existiendo (y descartando con ello que haya laguna), no es estatutaria.

Y la genérica e indeterminada apertura de la delegación al Gobierno operada por el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno, aunque se limite al campo de la armonización tributaria, supone en realidad una modificación

53 En este sentido, A. Pérez Calvo y M. M. Razquin Lizarraga, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3.ª ed., Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2007, pág. 179.

de la regla de la LORAFNA que confiere el ejercicio de la potestad legislativa al Parlamento de Navarra (artículo 11 de la citada Ley orgánica) en el ámbito de competencia de la Comunidad Foral, dentro del cual se incluye, precisamente, la materia tributaria, como especificidad asimismo foral, con base en la Disposición Adicional 1.^a de la Constitución.

En efecto, más allá de las determinaciones concretas del referido precepto legal infraestatutario (el tan citado artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno), 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 ámbito competencial de la primera el (indebidamente) asignado por el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno, 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 Ley Foral.

Esto es, lo que hace el referido artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno es reescribir la letra del artículo 11 de la LORAFNA, aunque no lo haga mediante el expresa derogación o reforma, sino mediante el más sutil expediente de la derogación o enmienda 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),⁵⁴ encajaría en los parámetros de la reforma tácita de la LORAFNA.

Sin embargo, en general impiden la reforma estatutaria tácita, tanto la regulación que la misma LORAFNA efectúa de su propia modificación (Título III), requiriendo que ésta haya de ser necesariamente expresa, cuanto, consiguientemente, la propia Constitución en su artículo 147.3. Un precepto este último cuya aplicabilidad a Navarra no sólo no queda desplazada por la Disposición Adicional 1.^a de la Norma Fundamental, sino que se suma a ella por propia determinación de esta última: a su tenor, 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».

⁵⁴ 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 foral 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 parlamentaria antecedente a cada Decreto Foral Legislativo de armonización tributaria (esto es, el vinculante control parlamentario *ex ante* que es estructuralmente consustancial a la delegación legislativa). Y tampoco hay efectivo condicionamiento *a posteriori*, asimismo parlamentario, sobre la vigencia de dicha norma delegada.

El mencionado artículo 54.5 de la Ley Foral de Gobierno salva expresamente, de hecho, la publicación oficial y entrada en vigor de los decretos forales legislativos de armonización tributaria al regular el control parlamentario *ex post facto* de estos últimos. A lo cual se suma el hecho de que, a diferencia de la delegación legislativa «convencional» u «ordinaria», la Ley de delegación, que en este caso no es otra que la propia Ley Foral de Gobierno, en su artículo 54, 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, ni disposición foral alguna de general alcance.

2.2.2 · Objeto de la delegación (y contenido de la legislación delegada): la formación de textos articulados o textos refundidos

Como fácilmente ha podido advertirse, las dos modalidades o finalidades de la delegación legislativa autonómica, la dirigida a formar textos articulados, y la que se encamina a la elaboración de textos refundidos, suponen una reproducción más o menos literal de las previsiones del artículo 82.2 de la Constitución, bien sea por expreso reenvío, bien por transcripción o adaptación de su contenido en la regulación propia, estatutaria o infraestatutaria. Incluso las Comunidades que remiten a los preceptos constitucionales al efecto regulan en su normativa infraestatutaria de desarrollo institucional la delegación legislativa autonómica, si bien, lógicamente, en términos compatibles (de hecho, prácticamente coincidentes) con la referida disciplina constitucional.

Según es bien sabido, la denominación «texto articulado» se otorga a la norma delegada cuando la finalidad de la correspondiente delegación

legislativa se cifra en posibilitar la regulación *ex novo* de una determinada materia (aunque no necesariamente *ex nihilo*, toda vez que puede anteceder regulación previa que sea objeto de derogación o modificación, total o parcial, por el propio texto articulado). En cuanto al *nomen iuris* «texto refundido» (que, por cierto, siempre será un texto normativo con artículos, y por tanto también es un texto articulado en sentido literal), con él se denota una disposición carente de real contenido normativo innovador, que limita su función a reordenar y unificar en un único texto, de formación gubernamental, y de rango igual al de la Ley parlamentaria, las previas y dispersas disposiciones preexistentes.

En todas las Comunidades Autónomas, la delegación (y por tanto, el contenido posible de los correspondientes decretos legislativos) admite la alternativa entre formación de textos articulados y textos refundidos. A dicha consecuencia llegan unas por expreso reenvío estatutario o extraestatutario al artículo 82 de la Constitución, cuyo segundo apartado traza la distinción entre ambas clases de textos (Balears,⁵⁵ Canarias,⁵⁶ Cantabria,⁵⁷ Castilla-La Mancha,⁵⁸ Extremadura,⁵⁹ Galicia,⁶⁰ La Rioja,⁶¹ Madrid,⁶² y Valencia⁶³), y otras a causa de la regulación propia que específicamente establecen al respecto, estatutaria (Andalucía,⁶⁴ Aragón,⁶⁵ Asturias,⁶⁶ Castilla y León,⁶⁷ Cataluña⁶⁸ y Navarra⁶⁹) o exclusivamente infraestatutaria (Canarias,⁷⁰ Murcia⁷¹ y País Vasco⁷²).

55 Apartado 1 del artículo 48 del actual Estatuto de Autonomía.

56 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.

57 Apartado 1 del artículo 9 del Estatuto de Autonomía.

58 Artículo 9.2.a) del Estatuto de Autonomía.

59 Apartado 2 del artículo 22 del actual Estatuto de Autonomía.

60 Artículo 10.1.a) del Estatuto de Autonomía.

61 Apartado 3 del artículo 19 del Estatuto de Autonomía.

62 Apartado 3 del artículo 15 del Estatuto de Autonomía.

63 Apartado 3 del artículo 22 del Estatuto de Autonomía.

64 Apartados 3 y 4 del artículo 108 del actual Estatuto de Autonomía.

65 Apartado 4 del artículo 43 del Estatuto de Autonomía.

66 Apartado 5 del artículo 24 bis del Estatuto de Autonomía.

67 Apartado 3 in fine del artículo 25 del Estatuto de Autonomía.

68 Apartado 3 del artículo 63 del Estatuto de Autonomía.

69 Apartado 2 del artículo 21 de la LORAFNA.

70 Artículo 146.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999.

71 Artículo 48.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia.

72 Artículo 52.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco.

Varias de las Comunidades Autónomas cuya regulación propia de la delegación legislativa prescinde de remitir a la Constitución parecen renunciar a la distinción entre leyes de bases para formación de textos articulados y leyes ordinarias para la de textos refundidos. En Aragón y Cataluña, el Estatuto (artículos 42.3 y 63.2, respectivamente) tan sólo señala que la delegación debe efectuarse mediante Ley de delegación, si bien precisando que la destinada a la elaboración de textos articulados ha de contener las correspondientes bases y criterios.

La misma metodología ha acogido Navarra, pues si bien el artículo 21.2 de la LORAFNA tampoco distingue entre leyes de bases y leyes ordinarias, sí que prevé que las leyes forales de delegación fijen las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada, pudiendo dichas Leyes autorizar a la Diputación a refundir textos legales, determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición, planteamiento que igualmente siguen, ya en el ámbito infraestatutario, tanto la Ley Foral 14/2004, de Gobierno y del Presidente de Navarra, como el Reglamento del Parlamento Foral, de 5 de noviembre de 2007.

En cambio, dentro del grupo de Comunidades con regulación propia sin remisión constitucional, expresamente distinguen entre Ley de bases para la formación de textos articulados, y Ley ordinaria para la de textos refundidos, 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.

La disciplina específica más detallada y prolija de este aspecto de la delegación legislativa se halla en los apartados 3 y 4 del artículo 109 del Estatuto andaluz, que prácticamente transcribe el tenor de los artículos 82.4 y 5 y 83 de la Constitución. El tercer apartado del precepto estatutario señala 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 dictar normas de carácter retroactivo». A su vez, el apartado 4 del mismo artículo determina 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 caracteriza a los apartados 6 y 7 del artículo 24 bis del Estatuto asturiano, respectivamente dedicados a definir lo que son, y su correspondiente contenido, las leyes de bases destinadas a la elaboración gubernamental de textos articulados, y la autorización legislativa al Ejecutivo autonómico para la formación de textos refundidos. Por su parte, el precedente apartado 5 del mismo artículo viene a especificar que la autorización o delegación revestirá carácter legislativo, al prescribir que la destinada a la formación de textos articulados habrá de concederse mediante Ley ordinaria.

En cambio, no otorga denominación especial a la Ley de delegación dirigida a la elaboración gubernamental de un texto articulado el artículo 43.4 del Estatuto aragonés, si bien, a su tenor, ha de contener aquélla las bases y criterios a que debe ajustarse el Gobierno de Aragón en la elaboración de la correspondiente norma delegada. Igual indeterminación terminológica es perceptible en 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 forma de Ley, o su denominación, que haya de revestir la propia delegación legislativa (si bien el *nomen iuris* «Decreto Legislativo» efectivamente aparece en el artículo 41 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente del Gobierno de Aragón).

Similar es el caso de Cataluña. El artículo 63.3 del vigente Estatuto de Autonomía define el contenido de las leyes autonómicas de delegación, señalando que deben contener bases (sin decir qué sean éstas) cuando autoricen al Govern a formular un nuevo texto articulado, y que han de determinar el alcance y los criterios de la refundición cuando el objetivo sea habilitar la formación gubernamental de textos refundidos. Ahora bien, pese a la diversidad interautonómica reinante en este punto, la distinción entre leyes de bases y ordinarias de delegación es escasamente significativa en punto a la naturaleza formal, tanto de la norma delegante como de la delegada. Acerca de esa misma dicotomía, presente en los artículos 82 y 83 de la Constitución, se ha dicho que no da lugar a una diferenciación entre fuentes,⁷³ sino que se trata de una referencia a la estructura de la norma delegante, a su contenido material, las bases, en cuanto criterios de ordena-

⁷³ Tal y como señala F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 89.

ción que se erigen en parámetro de validez de la norma delegada gubernamental mediante la cual se apruebe un texto articulado.

En definitiva, desde la óptica de la teoría de fuentes, también la Ley de bases es Ley ordinaria, como igualmente lo es la de delegación destinada a la formación de un texto refundido, conclusión que, habiéndose alcanzado doctrinalmente con respecto a la delegación legislativa en el ámbito del Estado, resulta perfectamente extrapolable y aplicable, asimismo, a la delegación legislativa autonómica.

2.2.3 · La intangibilidad de la Ley de bases y el alcance temporal de la delegación. En particular, la heterogénea regulación interautonómica en torno a la eventual retroactividad de los textos articulados

Como es sabido, el artículo 83 de la Constitución prohíbe que las leyes de bases de las Cortes Generales autoricen al Gobierno central a dictar textos articulados de alcance retroactivo, si bien la prescripción ha sido objeto de crítica e incluso de una cierta reconstrucción interpretativa por la doctrina. Así, actualmente se entiende que el mandato de irretroactividad (al cual se ha llegado a considerar superfluo) tan sólo impide que la retroactividad del texto articulado pueda alcanzar más allá del punto hasta el que se proponga retrotraer sus efectos la propia Ley de bases.⁷⁴ O lo que es igual, que la norma delegada gubernamental tiene vedado disponer su propia retroactividad con respecto a la correspondiente Ley de bases.⁷⁵

También se ha apuntado que el precepto constitucional no distingue, en lo tocante a esta interdicción de retroactividad, si las prescripciones del texto articulado son o no favorables, aunque a tal respecto es de observancia el principio general de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, establecido en el artículo 9.3 de la propia Constitución, el cual no se ve desplazado en este caso por la *lex specialis* que supone la específica interdicción señalada en el artículo 83.b) del mismo texto normativo. De hecho, el Tribunal Constitucional ha enlazado expresamente ambos preceptos, en su afirmación de que basta recordar los artículos 9.3 y 83.b) de la Constitución para conve-

⁷⁴ 69 J. L. Villar Palasí y E. Suñé Llinás, «Artículo 83», en O. Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, cit., pág. 126.

⁷⁵ *Ibidem*.

nir que el límite de la retroactividad *in peius* no es general, sino limitado a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, pues la absoluta interdicción de la retroactividad conduciría a la congelación del ordenamiento jurídico y a la petrificación de situaciones dadas.⁷⁶

Ahora bien, las anteriores consideraciones, formuladas en torno a la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, resultan trasladables a la delegación legislativa autonómica. De manera directa a las Comunidades que optan por la remisión estatutaria o infraestatutaria a la regulación constitucional de la delegación legislativa en el ámbito del Estado para hacerla también regulación ordenadora de la delegación legislativa autonómica (Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia). Pero también son extensibles a las demás Comunidades (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla, y León, Canarias, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco), aunque *prima facie* el panorama comparado entre ellas resulte más variopinto.

En efecto, dentro de este segundo grupo de Comunidades, sólo los Estatutos andaluz y asturiano contienen prescripciones propias acerca de la irretroactividad de la norma delegada (así como de la pertinente delegación), y únicamente Murcia, entre las carentes de regulación estatutaria, cuenta con previsiones similares, a falta de regulación estatutaria, en su normativa de desarrollo institucional básico. Así, los artículos 109.3 *in fine* del texto estatutario de Andalucía, 24 bis apartado 6, también, *in fine* del Estatuto de Asturias, y 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.

Por otro lado, las expresas disposiciones estatutarias andaluza y asturiana sobre el particular 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). En cambio, nada señalan 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, caste-

⁷⁶ STC 8/1982, de 4 de marzo, F.J. 3.

llano-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 de 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 Generalitat y del Gobierno, 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, y a pesar del silencio estatutario, tampoco establecen reglas propias respecto a la intangibilidad de las leyes de bases y la interdicción de textos articulados gubernamentales retroactivos (y, consiguientemente, acerca de la autorización de su dictado en las respectivas leyes habilitantes), las disposiciones canarias y vasca de desarrollo institucional básico que han disciplinado la delegación legislativa en las respectivas Comunidades (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 los casos reseñados (Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Navarra y País Vasco) en que la regulación propia de la delegación legislativa autonómica no reenvía a la Constitución, ni establece la doble prohibición de autorizar la modificación de la propia Ley de bases o para dictar textos articulados gubernamentales retroactivos, la pregunta surge necesariamente: ¿No rigen esas prohibiciones en dichas Comunidades Autónomas? A este respecto, debe insistirse nuevamente en que el artículo 83 de la Constitución limita su directo ámbito de eficacia a la delegación legislativa estatal, por lo que su aplicabilidad a la delegación legislativa autonómica debe resultar de expreso reenvío estatutario o infraestatutario. O bien, si se concluyera que existe laguna en la regulación autonómica, esa aplicación sería supletoria, por el juego del artículo 149.3 de la Constitución. Ahora bien, cuando se ha optado por no reenviar a la regulación constitucional de la delegación legislativa estatal, es cabal dudar que verdaderamente haya un vacío normativo, si bien es preciso distinguir entre los dos

supuestos analizados (intangibilidad de la Ley de bases e interdicción de retroactividad de la norma delegada).

La intangibilidad gubernamental de la Ley de bases es exigencia directa y esencialmente derivada de la atribución estatutaria de la titularidad de la potestad legislativa autonómica a la respectiva Asamblea parlamentaria. En efecto, si el Consejo de Gobierno pudiera disponer de la propia Ley de bases, ya no se estaría ante una delegación legislativa subordinada a la previa habilitación legal dentro de los márgenes que ésta permita, sino de un libre ejercicio de la función legislativa por parte de quien no es titular de ella, pues esa titularidad plena (dentro de las generales coordinadas constitucionales y estatutarias de validez) sólo incumbe a la correspondiente Asamblea. Por ello, una Ley autonómica de bases que permitiera su modificación por la correspondiente norma delegada del Ejecutivo territorial sería inconstitucional por antiestatutaria.

O bien, si la propia Ley de bases no permitiera su modificación, la invalidez sería de la norma delegada que así hiciese. Primeramente, por infringir la propia Ley de bases. Y con ello, al tiempo y de nuevo, por vulnerar la disposición estatutaria atributiva de la titularidad de la función legislativa a la Asamblea parlamentaria. El silencio de la Ley de bases a este respecto no puede sino equivaler a la expresa interdicción, precisamente en lectura armónica con la referida atribución estatutaria de la función legislativa autonómica al correspondiente Parlamento territorial.

En lo que respecta a la retroactividad, cuando la Ley de bases nada diga al respecto, juega la regla general de irretroactividad a falta de expresa disposición en contrario, sentada en el artículo 2.3 del Código Civil. Pero si hay previsión explícita al respecto en la Ley habilitante, la retroactividad de la norma delegada en nada afecta a la integridad de la función legislativa parlamentaria, pues la libre decisión en torno al alcance temporal de la norma gubernamental delegada habrá correspondido a la Asamblea delegante. Cuestión distinta es que exista expresa prohibición estatutaria, que operaría en primer término sobre las leyes autonómicas de delegación, pero también, a través de ella, sobre las respectivas normas gubernamentales delegadas.

Ahora bien, a falta de prohibición estatutaria, y dado que, como acaba de indicarse, la autorización de retroactividad de la norma delegada no compromete la titularidad y el ejercicio de la función legislativa a la Cámara parlamentaria de la Comunidad Autónoma, no cabría hablar, en puridad, de laguna que determine la supletoria aplicación del artículo 83.b) del tex-

to constitucional. Antes al contrario, lo que existe en esta tesitura es un suficiente marco general estatutario, de sentido habilitante, o al menos no impeditivo, de eventuales autorizaciones legislativas concretas (por seguridad jurídica, necesariamente expresadas en las pertinentes leyes de delegación que así opten) a la retroactividad de las correspondientes normas gubernamentales delegadas.

Esta ausencia de concreta interdicción estatutaria a la autorización de textos articulados retroactivos no supone que no haya limitaciones a tal posibilidad, pero sí que esas restricciones son las mismas generalmente operantes sobre la Ley parlamentaria. 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, de retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables), o, en su caso, el principio de seguridad jurídica que anida en el mismo precepto de la Norma Fundamental, por evocar las más relevantes.

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

Las materias excluidas de delegación legislativa constituyen uno de los aspectos sobre los que, dentro de ciertas pautas comunes, mayor variabilidad reina entre las distintas Comunidades Autónomas. Efectivamente, en todas ellas hay materias vedadas, pero dichas materias difieren de unas a otras. Aunque, desde la óptica inversa, algunos de esos límites materiales se repiten en varios ordenamientos autonómicos. Por otro lado, también median diferencias relevantes en cuanto a la sede normativa donde tiene lugar la fijación de las respectivas exclusiones. Así por ejemplo, en las Comunidades canaria y vasca, esa sede es exclusivamente infraestatutaria, y se contiene, respectivamente, en el Reglamento del legislativo autonómico,⁷⁷ y en la Ley de Gobierno.⁷⁸

La elección uno u otro emplazamiento infraestatutario tampoco es cuestión intrascendente, pues se traduce en un desigual efecto vinculante

⁷⁷ Artículo 146 del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999.

⁷⁸ Artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco.

de tales limitaciones para el legislador autonómico. Aunque alguna voz doctrinal haya sostenido la general aptitud de toda normativa infraestatutaria de desarrollo institucional básico,⁷⁹ lo cierto es que carecen las leyes de Gobierno, pese a su indudable significación material, de jerárquica supraordenación respecto a las demás leyes autonómicas, por ejemplo, aquéllas que concedan específicas delegaciones legislativas al correspondiente Consejo de Gobierno.

En cuanto a la ubicación de la general regulación de la delegación legislativa autonómica en el Reglamento parlamentario (cuando éste efectivamente integre una fuente distinta de la Ley parlamentaria), sólo es opción segura en lo atinente a la configuración de los trámites integrantes del procedimiento legislativo, materia indubitadamente propia de la reserva reglamentaria. O lo que es igual, el Reglamento parlamentario sólo es parámetro de la Ley parlamentaria en general, y de la de delegación en particular, por lo que respecta a los vicios *in procedendo*.⁸⁰ Precisamente por ello, (esto es, por el alcance y contenido de la reserva reglamentaria), resultaría más dudoso que puedan integrarse en el parámetro de validez de las Leyes territoriales de delegación las reglas del Reglamento parlamentario eventualmente reguladoras de exclusiones materiales a la delegación legislativa, u otras prohibiciones que no sean de índole estrictamente procedimental.

79 Así, J. C. Duque Villanueva, «Los Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», *cit.*, pág. 63.

80 La cuestión del Reglamento parlamentario como canon de constitucionalidad excede del objeto del presente trabajo. Acerca de la no inclusión de tales 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 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.

En efecto, no es fácil sostener que la norma de organización y funcionamiento de la Asamblea parlamentaria autonómica, su correspondiente Reglamento, pueda añadir requerimientos de validez material (o no estrictamente procedimental) adicionales a los constitucional y estatutariamente establecidos con respecto a las leyes y normas con fuerza de Ley. A lo que se une la asimismo compleja justiciabilidad ante el Tribunal Constitucional de esos adicionales requisitos materiales fijados en el Reglamento parlamentario, o ante la propia jurisdicción ordinaria (en el caso del control de las normas delegadas).

La única sede normativa apta para condicionar y limitar al legislador autonómico en lo que se refiere a la delimitación de ámbitos excluidos de delegación legislativa es, pues, el respectivo Estatuto de Autonomía. A falta de tal específica previsión estatutaria, sólo cabe deducir restricciones materiales efectivamente vinculantes para la Ley autonómica de delegación a partir de una interpretación sistemática de otras prescripciones estatutarias de alcance general y de eventual aplicación a este problema. Y, en su caso, constatada la existencia de laguna en el marco estatutario, la vía de inferencia de exclusiones materiales a la delegación legislativa autonómica, por vía de su supletoria aplicación (artículo 149.3 de la propia Norma Fundamental), puede venir de la mano de los preceptos constitucionales referentes a la delegación legislativa en el ámbito estatal.

Junto a la ubicación normativa, otro esencial aspecto atinente a la regulación general de la delegación legislativa en que reina la diversidad interautonómica es el referido a la técnica o concreto modo de plasmación de los límites materiales. Y de nuevo es preciso distinguir entre las Comunidades Autónomas cuya regulación propia consiste 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 aquellas otras que prescinden de realizarlo (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco).

Mayor disparidad reina aún, entre las Comunidades de este segundo grupo, en cuanto los concretos límites materiales señalados a la delegación legislativa autonómica, a causa de la libre ponderación del respectivo legislador estatuyente, bajo cobertura del principio dispositivo. Sin embargo, también las Comunidades del primer grupo, las que reenvían a la disciplina constitucional de la delegación legislativa en el marco del Estado, contribuyen a la diversidad de soluciones en torno a las materias excluidas de la delegación legislativa autonómica. Y es que el reenvío no ha

impedido que estas Comunidades hayan adaptado a sus respectivas características institucionales los imperativos propios de la regulación constitucional, cosa que han hecho en sus correspondientes normativas de desarrollo estatutario básico.

Así ha sucedido, por ejemplo, con la exclusión constitucional de las materias reservadas a la Ley orgánica. Ciertamente, cuando lo reservado a esta última es la ordenación de instituciones estatales sin paralelo en el ámbito autonómico, la interdicción de delegación legislativa de la Asamblea en el Consejo de Gobierno deriva, simple y llanamente, del general principio de competencia. Pero si la institución o materia cuya ordenación constitucionalmente se encomienda a la Ley orgánica tiene equivalente en la Comunidad Autónoma, la interdicción operante sobre la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central merced al artículo 82 de la Constitución resulta trasladable, *mutatis mutandis*, a la delegación legislativa autonómica. Tal sería la situación de figuras como la del Defensor del Pueblo, o de aquellas instituciones que en el contexto de la respectiva Comunidad Autónoma llevan a cabo la función consultiva, equiparables al Consejo de Estado.

Por su parte, y finalmente, la reforma del Estatuto de Autonomía es otro contenido vedado a la delegación legislativa autonómica en las Comunidades que remiten la regulación de ésta a lo constitucionalmente previsto para la delegación legislativa estatal (así lo impide, concretamente, el juego conjunto de los artículos 82.1 y 81.1 de la Norma Fundamental). Una materia que asimismo es objeto de expresa exclusión en algunas Comunidades que no remiten a la ordenación constitucional de la delegación legislativa estatal su regulación propia de la delegación legislativa autonómica.

Los subepígrafes siguientes ordenan y sistematizan las diversas exclusiones materiales a la delegación legislativa autonómica, agrupándolas según las más comunes entre las diversas Comunidades Autónomas (intangibilidad de los derechos, restricciones en el ámbito de la configuración institucional autonómica, interdicción de incidencia reguladora en el régimen electoral o sobre materias reservadas a leyes autonómicas de aprobación por mayoría cualificada, la aprobación del Presupuesto, la reglamentación de la organización territorial propia, o incluso la elaboración de los proyectos de reforma estatutaria). La exposición de estos mismos límites de índole material o sustantiva 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*

La prohibición de afectar a los derechos es una de las más extendidas en las prescripciones referentes a la delegación legislativa en las respectivas Comunidades Autónomas. En las Comunidades cuya regulación estatutaria (Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia), o infraestatutaria (Canarias⁸¹), remite a ellos, la interdicción deriva de los artículos 82.1 y 81.1 de la Constitución. Y en las restantes, porque su específica disciplina de la materia establece este mismo tipo de límite, con una u otra configuración, precisamente construida a imagen de los mencionados preceptos constitucionales.

Así, 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. Asimismo, el artículo 43.1 del Estatuto aragonés vigente preceptúa que no cabrá la delegación para la regulación esencial de los derechos reconocidos en el mismo texto estatutario. E igualmente, el artículo 63.1 del Estatuto catalán, tras su íntegra reforma en 2006, impide que sean objeto de delegación, entre otros contenidos, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos en el Estatuto y en la Carta de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos de Cataluña.

Por su parte, y a falta de previsión estatutaria, el artículo 52.1.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, prohíbe que las leyes autonómicas de delegación (y la correspondiente legislación delegada) afecten al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas. Sin embargo, y todavía dentro del grupo de las Comunidades con expreso reenvío a la regulación constitucional, ninguna determinación específica acerca de la intangibilidad de los derechos existe en la normativa estatutaria o infraestatutaria (o en ambas, según los casos) de Asturias,⁸² Castilla y

81 A la ausencia de regulación estatutaria del fenómeno de la delegación legislativa, se une la falta 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).

82 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 ha-

León,⁸³ Murcia⁸⁴ y Navarra,⁸⁵ si bien cabe deducir la exclusión, no sólo (y no tanto) por supletoria aplicación del artículo 82.1 del texto constitucional, sino por la expresa reserva de aprobación parlamentaria de las leyes reguladoras de tales materias, subyacente a la nominal referencia al Congreso de los Diputados en el artículo 81.2 de la Norma Fundamental.

La misma interdicción constitucional de delegación legislativa en materia de desarrollo de derechos (fundamentales) y libertades (públicas) es de igual observancia supletoria en las Comunidades que no remiten la ordenación de la delegación legislativa autonómica a lo dispuesto en la Constitución para la delegación legislativa estatal, si la exclusión en materia de derechos que dichas Comunidades hayan establecido de forma expresa no es plenamente coextensa con la que en este ámbito de derechos y libertades deriva del texto constitucional (concretamente, de sus artículos 82.1 y 81.1). Si lo es, en cambio, resultaría de única y directa aplicación la exclusión estatutaria o infraestatutariamente establecida por la Comunidad Autónoma, pues no habría en tal circunstancia laguna o vacío de regulación que franquee el paso a la supletoriedad del Derecho estatal (constitucional, en este caso).

llarse 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.

- 83** 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 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.
- 84** 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.
- 85** 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, como podrá comprobarse, también, en los próximos subepígrafes del presente trabajo.

Tal sucede con la regulación infraestatutaria vigente en la Comunidad valenciana, dada la plena coincidencia de la limitación establecida a este respecto en el artículo 53.a) de la Ley 7/1983, de 30 de diciembre, del Consell, con el homólogo límite constitucional determinante de la inviabilidad del desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas mediante delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central. Límite que, no obstante, es también de directa observancia en la referida Comunidad, al pertenecer al grupo de las que expresamente reenvían a la regulación constitucional de la delegación legislativa estatal.

2.2.4.2 · Las variopintas exclusiones en materia de organización institucional

La ordenación normativa de las instituciones de autogobierno es otra de las cuestiones más comúnmente vedadas a la delegación legislativa autonómica, aunque no en todas las Comunidades, y entre las que sí, con alcance y extensión desiguales. En unos casos, la prohibición es genérica, y abarca a todas las instituciones básicas (entendiendo siempre por tales el Parlamento y el Gobierno autonómicos, aunque en ocasiones el Estatuto incluye a otros órganos, como en Aragón sucede con el Justicia). En otras ocasiones, se excluyen únicamente algunas instituciones, o incluso, tan sólo la ordenación de determinados aspectos de éstas.

Aragón y Galicia configuran las más amplias exclusiones en materia de ordenación institucional. Según el artículo 43.1 del Estatuto de Aragón, no cabrá la delegación legislativa para el desarrollo básico de las instituciones de la Comunidad Autónoma, consideración que alcanza, con arreglo al artículo 32 del propio texto estatutario, a las Cortes, al Presidente, al Gobierno o Diputación General y al Justicia. Por su parte, y aunque el artículo 10.1.a) del Estatuto gallego opta por la genérica remisión a la Constitución, el artículo 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y su Presidente, establece que no podrá delegarse la aprobación de las leyes institucionales o de desarrollo básico del Estatuto.

De igual modo, en Valencia, cuyo texto estatutario, como el gallego, es de los que reenvían a la regulación constitucional, el artículo 53.b) de la Ley autonómica 7/1983, de 30 de diciembre, del Consell, excluye de la delegación legislativa autonómica el ordenamiento institucional básico de la Comunidad Valenciana y el régimen jurídico de su Administración pública. En este sentido, el artículo 20, apartados 2 y 3, del propio Estatuto va-

lenciano determina cuáles son las instituciones que, en su conjunto, componen la Generalitat, y a las que consiguientemente se extiende la referida limitación legal: de un lado (apdo. 2), las Corts Valencianes, el President y el Consell; de otro (apdo. 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 Comitè Econòmic i Social.

También la legislación infraestatutaria murciana, a falta de toda regulación de la delegación en el Estatuto de Autonomía, establece una similar restricción institucional de alcance global, aunque con el relativo valor antes destacado que estas limitaciones de exclusiva fijación legislativa pueden tener sobre las decisiones del ulterior legislador sectorial autonómico. 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, en el que se prohíbe a la Asamblea Regional delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de elaborar disposiciones normativas con fuerza de Ley en lo referente al ordenamiento institucional básico de la Comunidad Autónoma.

En otras Comunidades, por el contrario, la prohibición se ciñe a instituciones concretas. En unos casos por específica previsión, como ocurre con la interdicción (aunque exclusivamente infraestatutaria) de incidir en el ordenamiento básico del Consejo de Gobierno, en las Comunidades madrileña y vasca, concretamente establecida 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. Y en otros casos, por excluirse la delegación con respecto a materias reservadas a leyes de aprobación por mayorías parlamentarias cualificadas, y contarse entre ellas la ordenación del órgano colegiado ejecutivo superior, (artículos 24 bis, apartado 3, 32.4 y 33.3 del Estatuto asturiano, 48.1, 56.8 y 57.3 del balear, y 20.2, 21.1 *in fine* y 25 de la LORAFNA y 151.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra). Madrid, Murcia, Navarra y Valencia añaden la prohibición de delegación en lo relativo al régimen jurídico de la Administración autonómica, todo ello en los respectivos preceptos ya mencionados.

Menores son, por el contrario, en Extremadura las restricciones de orden institucional a la delegación legislativa autonómica que pudieran resultar de la reserva de materias a leyes de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada. Conforme a los artículos 22.1, 22.2, 23.4, 45 y 46 del nuevo Estatuto extremeño, la exclusión se refiere a 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, nominal y expresamente reservado a esta última, y por mayoría absoluta, en el artículo 16.2.d) del texto estatutario.

Otra variante entre las exclusiones institucionales se cifra en la prohibición de delegar la fijación de las sedes de los órganos propios de autogobierno, establecida en las Comunidades de Castilla y León (artículos 3 y 25.3 del Estatuto), y de Galicia (artículos 8 del Estatuto y 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente). Finalmente, por su especificidad, debe mencionarse la prohibición, afectante al régimen general de relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, establecida en el artículo 52.1.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, fundamentada en la especial configuración institucional que caracteriza a dicha Comunidad a causa de la garantía constitucional y estatutaria (con arreglo a la Disposición Adicional 1.^a de la Norma Fundamental) de la foralidad jurídico-pública.

2.2.4.3 · El régimen electoral

También el régimen electoral autonómico es materia comúnmente excluida de delegación legislativa en las Comunidades Autónomas. A esta interdicción se llega mediante tres distintas alternativas de plasmación. En Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia, la exclusión deriva del artículo 82.1 de la Constitución, al que expresamente reenvían los respectivos Estatutos, puesto en relación con el artículo 81.1 de la misma, que, como es bien sabido, reserva a la Ley orgánica la aprobación del régimen electoral general.

La adaptación y consiguiente aplicación de esta exclusión constitucional al ámbito autonómico determina que las respectivas leyes territoriales no puedan delegar en el Consejo de Gobierno la regulación del régimen electoral de las instituciones representativas (esencialmente, el Parlamento o Asamblea respectivos) de la Comunidad Autónoma. En cambio, el límite del régimen electoral autonómico es objeto de directa expresa previsión estatutaria en Andalucía — artículos 109.1.c), 105.1 y 108 —, Aragón (artículo 43.1) y Castilla y León (artículo 25.3).

La tercera vía de plasmación, finalmente, viene de la mano de la reserva del régimen electoral autonómico a leyes de aprobación por mayoría cualificada de la correspondiente Asamblea parlamentaria, solución efecti-

vamente acogida en las Comunidades asturiana,⁸⁶ balear,⁸⁷ catalana,⁸⁸ extremeña,⁸⁹ gallega,⁹⁰ madrileña,⁹¹ murciana,⁹² navarra,⁹³ y valenciana.⁹⁴

2.2.4.4 · Exclusiones en materia presupuestaria y tributaria

Asimismo queda generalizadamente al margen de delegación legislativa autonómica la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, dadas sus singulares características de contenido y procedimiento de aprobación, y su relevancia especial como elemento caracterizador de la posición institucional de los Parlamentos en el marco democrático. De peculiar intensidad es, en este ámbito, la delegación para la aprobación gubernamental *ex novo* de un texto articulado donde pretendan contenerse

86 Artículo 24 bis, apartado 3, en relación con el artículo 25.2 ambos del Estatuto.

87 Artículos 38.1 y 41 del Estatuto. Nótese que el segundo de tales preceptos no reserva la totalidad del régimen electoral a la Ley de aprobación por mayoría de dos tercios, sino únicamente el número de Diputados que corresponda 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 autonómica 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.

88 Artículos 63, 62.2 y 56.2 del Estatuto.

89 Artículos 22.2, 22.1 y 17 del actual Estatuto.

90 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.

91 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.

92 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).

93 Artículos 21.1, 20.1 y 15.2 de la LORAFNA, en relación con el artículo 151.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

94 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.

los Presupuestos autonómicos, los cuales necesaria y únicamente adoptarse mediante Ley parlamentaria de inicial alcance anual.

En el Estado, es indudable que el artículo 134 de la Constitución conduce a igual interdicción, pese al silencio al respecto en los artículos 82 y siguientes de la Ley de leyes, prohibición que cabe considerar trasladable a las Comunidades cuya disciplina de la delegación legislativa en el ámbito autonómico se limita a remitir a los preceptos constitucionales ordenadores de la delegación legislativa estatal. Otras, en cambio, específicamente la establecen en su regulación estatutaria propia de la figura. Así lo prevén, en concreto, 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.

En cuanto a las Comunidades con regulación infraestatutaria de la cuestión, cabe citar el artículo 167.1 del Reglamento de la Junta General de Asturias, en relación con la Sección 1.^a del Capítulo V del Título I del mismo texto reglamentario. En Galicia, pese a que el Estatuto de Autonomía se cuenta entre los que reenvían a la Constitución, luce esta específica interdicción material en el 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, sin regulación estatutaria alguna de la delegación legislativa, podría entenderse que la exclusión resulta del artículo 52.1.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno, en tanto en cuanto en la misma se establece que el Parlamento Vasco podrá delegar en aquél la potestad de dictar normas con rango de Ley, denominadas decretos legislativos, con la excepción, entre otras, de todas aquellas normas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación.

La Ley de Presupuestos de la Comunidad vasca parece reunir ambas notas. La primera de ellas, su carácter institucional, derivaría del contenido mismo de la referida Ley, fundamentalmente consistente en la autorización de los gastos de las instituciones y órganos de la Comunidad, de conformidad con la correspondiente previsión de ingresos. En cuanto al segundo rasgo, asimismo exigido por el artículo 52.1.c) de la Ley vasca de Gobierno, consistente que se trate de una Ley requerida de un procedimiento especial de aprobación, tal especialidad procedimental se desprende de los artículos 25 y 44 del Estatuto vasco, y, como ha puesto de manifiesto la STC 3/2003, de 16 de enero,⁹⁵ deriva también de los principios constitucio-

⁹⁵ STC 3/2003, de 16 de enero, en relación con la prórroga de la Ley vasca de Presupuestos para 1999 y su parcial modificación por la Ley 1/2002, de 23 de enero, asimismo del Parlamento Vasco.

nales comunes a la institución presupuestaria, estatal y autonómica, y del propio bloque de la constitucionalidad.

Pese a ello, si bien con anterioridad a la referida Sentencia, debe mencionarse la experiencia acontecida con el Decreto legislativo 1/1983, de 18 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983. Con carácter previo, habían sido objeto de aprobación separada los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, mediante la Ley 5/1983, de 23 de marzo, los Presupuestos del Ente Público «Radio Televisión Vasca» y de las Sociedades Públicas para la Gestión de los Servicios Públicos de Radio Televisión, a través de la Ley 6/1983, de 23 de marzo, y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre Tráfico y Circulación de Vehículos, mediante Ley 7/1983, de la misma fecha.⁹⁶

De hecho, tanto la Ley 6/1983, como la Ley 7/1983, autorizaron al Ejecutivo vasco a refundirlas en un texto único con la Ley 5/1983, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sin incluir ninguna de ellas, sintomáticamente, facultad adicional alguna de aclaración, regularización o armonización. Aunque se trató de dos distintas autorizaciones de refundición, su convergente sentido llevó al Gobierno vasco a dictar un solo texto refundido en su ejercicio, precisamente el aprobado mediante el Decreto legislativo 1/1983, que se limita a yuxtaponer los Presupuestos Generales autonómicos, los del Ente Público «Radio Televisión Vasca» y los referentes a la ejecución de la legislación estatal sobre tráfico y circulación de vehículos.

Con independencia de las reservas que, desde estrictas consideraciones de técnica legislativa, pueda plantear esta experiencia concreta, por otra parte aislada y en gran medida conectada al proceso de inicial traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma, su viabilidad parece haber quedado definitivamente cerrada a consecuencia de la doctrina de la citada

⁹⁶ La Exposición de Motivos del Decreto legislativo 1/1983 explica que el Consejo de Administración del Ente Público «Radio Televisión Vasca» envió el Proyecto de Presupuestos de dicho Ente después de que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1983 fuese remitido al Parlamento vasco, lo que motivó su aprobación separada en Ley específica. En cuanto al presupuesto relacionado con la ejecución de la legislación estatal sobre tráfico y circulación de vehículos, la separada tramitación legislativa obedeció, como señala la Exposición de Motivos de la Ley vasca número 7/1983, al proceso de transferencia de la competencia: esencialmente, tanto por la fecha del Acuerdo de la Comisión Mixta, como por el hecho de que el mismo fue ya objeto de publicación oficial en enero, con posterioridad, de nuevo, a la formación gubernamental del Proyecto de Presupuestos Generales autonómicos.

STC 3/2003 a propósito del procedimiento de aprobación, contenido y específica sede normativa de los Presupuestos de la Comunidad del País Vasco. En ella quedó proclamado el principio de unidad, y de reserva, no sólo de Ley formal, sino también de específica Ley parlamentaria anual de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, todo ello a la luz del Estatuto de Autonomía, del resto del bloque de la constitucionalidad (LOFCA), y aun de los principios constitucionales comunes a la institución presupuestaria en el ámbito estatal y autonómico que derivan del artículo 134 de la Norma Fundamental.

Trasladando los efectos de los referidos principios sentados en la STC 3/2003 a la cuestión que aquí se analiza (consistente en determinar si la delegación legislativa autonómica se halla excluida en el País Vasco en materia de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, y en qué medida), cabe lógicamente deducir de ellos la interdicción constitucional de la inicial aprobación *ex novo* del Presupuesto autonómico mediante Decreto legislativo que contenga un texto articulado dirigido a tal finalidad. Y también, la prohibición de ulterior inclusión en un texto refundido (y por tanto, la inviabilidad de la pertinente delegación legislativa al efecto) del Presupuesto autonómico inicialmente aprobado mediante la pertinente Ley territorial anual.

Por último, y en calidad de más amplia exclusión a la delegación legislativa autonómica en el capítulo de los ingresos públicos de la respectiva Comunidad Autónoma, debe mencionarse la establecida en el Estatuto castellano-leonés. La remisión de su artículo 25.3 a los apartados 3 y 10 del precedente artículo 24, comprende, respectivamente, la aprobación de los Presupuestos y, asimismo, el establecimiento y exigencia de tributos. Entre otras consecuencias aquí no relevantes, supone esta segunda específica exclusión, no sólo la inviabilidad (o invalidez) de la delegación legislativa territorial para la regulación de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, sino también para el ejercicio de la capacidad normativa que le sea atribuida sobre varios de los impuestos cedidos por el Estado (el IRPF entre ellos), al amparo del artículo 150.1 de la Constitución, en las leyes de cesión de tributos estatales a la comunidad castellano-leonesa.

2.2.4.5 · La exclusión de las materias reservadas a leyes de aprobación por mayorías parlamentarias cualificadas

Previa y repetidamente aludida en su concreta proyección sobre otras clases de limitaciones materiales, la prohibición de delegación legislati-

va en materias sometidas a leyes de aprobación por mayoría cualificada en la respectiva Asamblea es una de las más extendidas entre las diversas Comunidades Autónomas. Pero también es, al tiempo, una de las que da lugar a más variopintos límites concretos, en función de la diversidad de contenidos específicamente reservados en cada una de ellas a este tipo de leyes. Concretamente, establecen tal género de exclusión de delegación legislativa autonómica las Comunidades de Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia.

El artículo 109.2.c) del Estatuto andaluz excluye de delegación legislativa las materias requeridas de Ley sometida a aprobación por mayoría cualificada: transferencia y delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a los ayuntamientos (artículo 93.1), apreciación del interés general y determinación de las fórmulas de coordinación de las diputaciones provinciales (artículo 96.4), Ley electoral (artículo 105.1), leyes afectantes a la organización territorial, el régimen electoral o la organización de las instituciones básicas (artículo 108), así como la adopción del Reglamento parlamentario autonómico (artículo 102.2).

En Asturias, el tercer apartado del artículo 24 bis del Estatuto impide delegar la aprobación de normas con rango de Ley para materias respecto a las cuales la propia norma estatutaria, el Reglamento parlamentario u otras leyes territoriales requieran su ordenación mediante Ley parlamentaria de aprobación por mayoría cualificada. Con arreglo al propio Estatuto, se trata de la regulación del régimen electoral (artículo 25.2), la aprobación del Reglamento parlamentario de la Junta General (artículo 28.1), la determinación del estatuto personal, procedimiento de elección y cese, y atribuciones, del presidente de la Comunidad Autónoma (artículo 32.4), la ordenación de las funciones del Consejo de Gobierno y del estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes (artículo 33.2), la reforma general del Estatuto de Autonomía (artículo 56.2) y la revisión estatutaria con específicos fines de ampliación competencial (artículo 56 bis).

En cuanto al Reglamento de la Junta General de Asturias, se establecen supuestos de regulación legislativa por mayoría cualificada —excluyentes de delegación según lo anteriormente señalado— en sus artículos 162 (reforma estatutaria, una vez más), 163 (proposiciones y proyectos de Ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución), 167 (exclusión de delegación en las materias incluidas, dentro del Capítulo V del

Título VI del propio Reglamento, en las Secciones 1.^a, 2.^a, 3.^a y 4.^a),⁹⁷ y en su Disposición Final Primera (reforma del Reglamento parlamentario).

Conforme al artículo 48.1 *in fine* del Estatuto balear, no pueden ser objeto de delegación legislativa autonómica, asimismo, la aprobación de las leyes que necesitan, para ser aprobadas, una mayoría especial. Tales son las previstas en los artículos 41.4 (por mayoría parlamentaria dos tercios, la reguladora del número total de diputados integrantes del Parlamento y del número de ellos que corresponda a cada circunscripción, junto a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad), 45.6 (por mayoría absoluta, para la aprobación del Reglamento parlamentario), 56.8 (por mayoría absoluta, la referente a la elección del presidente de la Comunidad, su estatuto personal y demás atribuciones que le son propias), 57.3 (por mayoría absoluta, la relativa a la organización del Gobierno, atribuciones y estatuto personal de sus componentes) y 68.1 (por mayoría de dos tercios, la Ley de Consejos Insulares).

De manera similar, el artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, junto a otras limitaciones ya examinadas (régimen electoral, sedes institucionales, leyes de presupuestos y tributarias), viene también a determinar que no será objeto de delegación legislativa la adopción de las leyes para las que el propio Estatuto exija mayorías cualificadas. Siendo tales, concretamente, las previstas en los artículos 3 (por mayoría de dos tercios, para la fijación de las sedes de las instituciones autonómicas básicas), 23.4 (por mayoría absoluta, para la aprobación del Reglamento parlamentario autonómico) y 50.1 (por mayoría absoluta, para la transferencia y delegación de competencias autonómicas a los entes locales).

En Cataluña, el artículo 64.1 del vigente texto estatutario establece un ámbito negativo de exclusión para los textos articulados (no, en cambio, para los textos refundidos) coincidente con el positivo de las materias reservadas a leyes de desarrollo básico. A su vez, conforme al artículo 62.2 del propio Estatuto, éstas son aprobadas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, correspondiéndoles la regulación de las materias mencionadas en los artículos siguientes: 2.3 (municipios, veguerías, comarcas y demás entes locales), 6 (leyes de normalización lingüísti-

⁹⁷ Referentes, respectivamente, al procedimiento para la adopción de leyes sometidas a mayorías cualificadas, a la Ley de Presupuestos, a la reforma del Estatuto de Autonomía, y 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.

ca), 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).

En cuanto a Extremadura, aunque el artículo 22.2 del nuevo Estatuto de 2011 reenvía a los artículos 82 y 83 de la Constitución en materia de delegación legislativa, declara asimismo aplicable a ésta los límites que el precedente apartado establece para las leyes autonómicas de Comisión, que precisamente excluye de ellas (y, consiguientemente, según lo que acaba de decirse, también de delegación legislativa), además de la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, aquellas otras materias que deban regularse mediante Ley de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada.

Se trata, concretamente, de las que necesitan del asentimiento de tres quintas partes de la Asamblea de Extremadura, sobre las cuestiones previstas en los artículos 4 (escudo e himno) y 17 (Ley electoral), o de mayoría absoluta, según lo establecido 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), todos ellos de la actual norma estatutaria extremeña.

Igualmente, si bien el Estatuto gallego reenvía a los artículos 82 a 84 de la Constitución, en la normativa infraestatutaria, el artículo 53.3 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia y de su Presidente, prohíbe la delegación legislativa autonómica sobre materias para las que la propia norma estatutaria requiere Ley de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada: se trata de las reguladas en sus artículos 8 (por mayoría de dos tercios, fijación de las sedes institucionales), y 12 (aprobación del Reglamento parlamentario, que requiere mayoría absoluta).

Lo mismo acontece en la Comunidad de Madrid. En efecto, aunque el artículo 15.3 del Estatuto madrileño remite a los preceptos constitucionales

sobre la delegación legislativa, tal restricción, en sede infraestatutaria, aparece en el artículo 36.1.c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de Madrid, donde se excluye de posible delegación legislativa la aprobación de todas aquellas normas que por su carácter institucional requieran un procedimiento especial de aprobación. Con arreglo al Estatuto madrileño, tal es el caso del Reglamento de la Asamblea (cuya adopción se subordina a la aprobación por mayoría absoluta de la Asamblea en el artículo 12), y de la elaboración de la propuesta de reforma estatutaria (para la que el artículo 64 exige el asentimiento de dos tercios del Parlamento autonómico).

Asimismo, y ante el silencio estatutario en materia de delegación legislativa autonómica, los artículos 47.1.d) de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, y 139.1.c) del Reglamento de la Asamblea Regional, de 14 de junio de 2002, excluyen de aquélla la aprobación de las leyes que requieren un procedimiento especial o una mayoría cualificada. Con arreglo a las normas generales del Estatuto, tal es el caso de la reforma de éste en clave de ampliación competencial (precisa de voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea, con arreglo al artículo 13.1), y de la reforma estatutaria en general (artículo 55, apartados 2 y 3). A lo cual deben sumarse las proposiciones de Ley destinadas a hacer efectiva la adecuación de la legislación autonómica a las leyes de armonización que aprueben las Cortes Generales, al someterse tales proposiciones al especial procedimiento establecido en los artículos 142 a 144 del Reglamento parlamentario murciano (votación favorable de la mayoría absoluta de la Cámara regional y otros específicos requisitos de tramitación).

Por lo que respecta a Navarra, el primer apartado del artículo 21 de la LORAFNA prohíbe la delegación legislativa en los supuestos en que, a tenor del artículo que le precede, se exija mayoría absoluta para la aprobación de las leyes forales. De conformidad con el artículo 20 de la propia LORAFNA, y con el Reglamento parlamentario foral (artículo 151, en concreto) a que aquél remite, esos supuestos son los previstos en los siguientes artículos de la LORAFNA: 9.2 (determinación de las zonas vascoparlantes 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 sobre la actuación 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).

Además, de conformidad con el artículo 151.2 del Reglamento del Parlamento foral navarro, precepto que también halla cobertura en la remisión efectuada en el artículo 20 de la LORAFNA para la concreción de las leyes forales requeridas de aprobación por mayoría cualificada, necesitarán también contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara (con su consiguiente exclusión de delegación legislativa, conforme al artículo 21.1 de la LORAFNA) aquellas otras leyes forales en materia de organización administrativa y territorial que determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, y oído el criterio razonado del Gobierno de Navarra, del proponente o de la correspondiente Ponencia en trámite de informe.

Por último, y también en este caso a pesar del reenvío estatutario a la regulación constitucional, el artículo 53.d) de la Ley valenciana número 5/1983, relativa al Consell, exceptúa de la delegación de las Corts en el Ejecutivo territorial las materias atribuidas a leyes territoriales que requieran una mayoría cualificada para su aprobación. Los supuestos en que así sucede son objeto de expresa previsión en el propio Estatuto. Concretamente, 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 Comitè Econòmic i Social, que requieren mayoría parlamentaria de tres quintos), 56.3 (con idéntica mayoría, creación del Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana), 65.1 y 3 (también de adopción por mayoría de dos tercios de las 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 razones de interés general de la Comunidad Autónoma).

2.2.4.6 · ¿La reforma del Estatuto?

Aunque a primera vista parezca que la reforma estatutaria no es materia susceptible de delegación legislativa autonómica, al corresponder al Estado la aprobación definitiva de aquélla mediante Ley orgánica, y consistir la participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración de la propuesta que ha de someterse a las Cortes Generales, dos Estatutos de Autonomía «de última generación» han incluido una prohibición expresa en este sentido. Se trata de los artículos 109.2.a) de la nueva norma estatutaria andaluza, y 63.1 de la catalana.

Responden tales previsiones estatutarias a la voluntad de explicitar un límite que resulta inherente tanto a la propia lógica de la delegación legislativa como a las singulares características formales y procedimentales de la reforma estatutaria, particularmente en lo que atañe a sus diferencias frente a la aprobación de una Ley ordinaria de la Comunidad Autónoma, único tipo normativo este último por el cual puede intercambiarse la legislación delegada gubernamental autonómica.

Por otro lado, la adopción de un Decreto legislativo autonómico que pretendiera modificar el correspondiente Estatuto no puede ser otra cosa que una norma flagrante y notoriamente inconstitucional, al obedecer a un procedimiento distinto del 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 preceptos de los Estatutos de Autonomía reguladores de los respectivos procedimientos de revisión). Estas expresas interdicciones estatutarias (andaluza y catalana) son, pues, disposiciones de carácter interpretativo del texto constitucional.

En cuanto tales, y dada la corrección jurídica de su contenido, su misión parece encaminarse a facilitar la labor hermenéutica (por otro lado no excesivamente compleja) a quien en cada caso deba dar cumplimiento a las previsiones constitucionales y estatutarias referentes 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 anteriormente analizadas, y a semejanza de la regulación constitucional de la delegación legislativa estatal, las diversas normativas autonómicas rodean a la delegación legislativa territorial de restricciones en cuanto al órgano destinatario: en exclusiva, el Con-

sejo de Gobierno correspondiente. En Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia, por reenvío estatutario, esa exclusividad deriva del artículo 82.3 de la Constitución, que establece la expresa prohibición de subdelegar en autoridades distintas del propio Gobierno.

En Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco, que, como se sabe, no efectúan el reenvío, la prohibición de subdelegar, si bien ampliamente generalizada, no se establece de manera directa en todas ellas. 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, el artículo 137.5 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005 (no existe previsión estatutaria expresa, si bien cabe deducirla del artículo 63.2 del Estatuto, al señalar éste 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.

No hay expresa determinación, por el contrario, en el artículo 109 del Estatuto andaluz, aunque la prohibición puede entenderse implícita en las menciones realizadas a la Junta de Andalucía como destinataria de la habilitación en los apartados 1, 3 y 5 del precepto, pues esta referencia institucional, sumada a la atribución estatutaria (artículo 106.1) de la titularidad de la función legislativa al Parlamento andaluz, 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 alusiones realizadas al uso correcto o no de la delegación por parte de la Junta en la normativa parlamentaria ordenadora de los mecanismos de fiscalización del legislativo autonómico sobre la legislación delegada, que ante la laguna en el propio Reglamento de la Cámara, se halla en la Resolución de la Presidencia, de 16 de abril de 2009, relativa al control por el Parlamento andaluz de la legislación delegada aprobada por la Junta de Andalucía.

Omiten prohibir la subdelegación, asimismo, los artículos 43 del Estatuto aragonés y 25.3 del castellano-leonés, referentes a la delegación legislativa autonómica, sin que exista expresa previsión al respecto en la legislación infraestatutaria de una y otra Comunidad Autónoma. Al igual que en Andalucía, la interdicción de subdelegación podría deducirse, respectivamente, de 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, referentes al control parlamentario de la legislación delegada. Concretamente, a partir de la alusión que en ellos se realiza al uso correcto o no de la delegación hecho por el respectivo Consejo de Gobierno, que parecen singularizar exclusivamente en él la posibilidad de ese mismo uso. Tampoco prohíbe expresamente la subdelegación el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, pero al determinar que el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma dirija al Parlamento la correspondiente comunicación con el texto articulado o refundido tan pronto como haya hecho empleo de la delegación, cabría igualmente entender que sólo a aquél (al Gobierno de la Comunidad Autónoma) cumple realizar tal empleo.

Por último, y en el extremo contrario, algunas de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos reenvían a los artículos 82 y siguientes de la Constitución expresamente proclaman la prohibición de subdelegar en su normativa infraestatutaria. Así lo hacen, concretamente, 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, en el caso valenciano.

2.2.6 · La compleja cuestión de los controles sobre la legislación delegada autonómica: las especialidades presentes en algunos Estatutos o disposiciones infraestatutarias de última generación

Uno de los aspectos más relevantes, pero también de más complejidad y objeto de controversia doctrinal, en el ámbito general de la delegación legislativa, es el referente al control de la legislación delegada. Como es sabido, el artículo 86.2 de la Constitución regula este tema para la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central, distinguiendo entre el necesario control jurisdiccional y los contingentes controles adicionales que cada Ley de delegación puede discrecionalmente establecer. En cuanto a la delegación legislativa autonómica, el primer dato a destacar es la notable similitud que caracteriza a las respectivas regulaciones de los controles sobre la legislación gubernamental delegada, y la común inspiración de todas ellas en el mencionado precepto constitucional. Sea, en cuanto a esto último, por directo reenvío en unos casos, sea por la similar redacción dada en otros a las correspondientes disposiciones estatutarias o infraestatutarias.

Así, prescribe el artículo 109.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, *in fine*, que la Ley de delegación podrá establecer fórmulas adicionales de control. Igualmente prevé el artículo 43.5 del Estatuto aragonés que el control parlamentario de la legislación delegada se regirá por el Reglamento de las Cortes de Aragón y, en su caso, por la misma Ley de delegación. Y lo propio hace el apartado 9 del artículo 24 bis del Estatuto asturiano, cuando señala que, sin perjuicio del control jurisdiccional, el Reglamento de la Junta General y las leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control.

En la misma línea, el tercer párrafo del apartado 3 del artículo 25 del Estatuto castellano-leonés determina que, sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control. E incluso con mayor detalle, el apartado 4 del artículo 63 del Estatuto catalán remite el control de la legislación delegada a su regulación por el Reglamento del Parlamento de Cataluña, mas prescribiendo que las leyes de delegación también pueden establecer un régimen especial de control para los decretos legislativos.

En cambio, nada indica respecto a los controles adicionales el artículo 21 de la LORAFNA, aunque sí lo hace el Reglamento del Parlamento de Navarra, de 5 de noviembre de 2007, en su artículo 160, donde se establece una peculiar regulación, solamente parangonable con la muy similar contenida en el artículo 206 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. Tras señalar el apartado 4 del precepto reglamentario navarro (en transcripción virtualmente literal del artículo 82.6 de la Constitución) 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 singularidad emerge en el desarrollo de esta última hipótesis en el apartado 7 del mismo artículo.

A su tenor, si las leyes forales de delegación estableciesen adicionales fórmulas de control parlamentario sobre la legislación delegada gubernamental, la Mesa del Parlamento navarro podrá dictar, previa audiencia de la Junta de Portavoces, las normas destinadas a hacerlas efectivas. Pero se trata de una hipótesis doblemente condicionada: de manera expresa, al efectivo establecimiento de tal adicional control en la Ley de delegación, y de manera implícita, a que dicha Ley no haya agotado la regulación procedimental del referido sistema de control adicional. De manera similar, y a pesar de la remisión a la regulación constitucional efectuada en el artículo 9.2.a) del Estatuto, el artículo 206 del Reglamento de las Cortes de Casti-

lla-La Mancha, de 1 de diciembre de 1996, como antes se anticipaba, determina 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, como del control parlamentario de la legislación delegada.

Por su parte, en ausencia 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 de la Norma Fundamental. E igualmente a pesar del silencio estatutario, y sin explícito reenvío, el artículo 51 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de Murcia, reproduce literalmente el tenor del artículo 82.6 del texto constitucional.

En cuanto al País Vasco, y nuevamente ante el silencio estatutario, el artículo 52.6 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno determina que la Mesa de la Cámara autonómica ordenará la tramitación del texto del Ejecutivo por el procedimiento de lectura única ante el Pleno, para su debate y votación de totalidad. Tal prescripción legal se ve actualmente corroborada por el artículo 191 del Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008, que precisamente remite a lo que la mencionada Ley prescribe al respecto. Tan sólo añade este último precepto reglamentario una segunda remisión, al artículo 162 del propio Reglamento parlamentario, ordenador del procedimiento de lectura única a que se refiere el mencionado artículo 52 de la Ley 7/1981. Y si algo cabe deducir acerca de la naturaleza del control parlamentario que se deriva de esta parca normativa, es que se trata de un control *a priori* y de carácter no vinculante.

Llegados a este punto, conviene desarrollar el análisis de las singularidades que en materia de control parlamentario son reseñables en las Comunidades catalana y extremeña. Así, el apartado 4 del artículo 63 del vigente Estatuto remite al Reglamento del Parlamento de Cataluña la regulación del control de la legislación delegada, aunque a renglón seguido, como ya quedó señalado, añade que las leyes de delegación también pueden establecer un régimen de control especial para los decretos legislativos.

La interpretación y concreción de estas prescripciones estatutarias efectuada en el artículo 137 del Reglamento del Parlamento catalán, de 22 de diciembre de 2005, ha dado lugar a un mecanismo original de fiscalización, con arreglo a dos modalidades: un control parlamentario previo y otro sucesivo, el primero dotado, además, de efectos vinculantes sobre el

Govern. Ambas modalidades, como en seguida cabrá apreciar, no son sólo perfectamente compatibles con el Estatuto de Autonomía, sino también con las amplias posibilidades que, si fuera aplicable por expreso reenvío (circunstancia que normativamente no se da en el caso catalán, como se viene señalando), abre el artículo 86.2 de la Constitución.

Respetando la discrecionalidad de la Ley autonómica de delegación para establecer en cada caso (o no) un control parlamentario adicional al jurisdiccional, el primer apartado del artículo 137 del mencionado Reglamento prevé que el Govern remita al Parlament la correspondiente comunicación, incluyendo el texto articulado o refundido, tan pronto como haya hecho uso de la delegación. Y lo que es fundamental, esa misma comunicación debe verificarse antes de que se haya producido la publicación del correspondiente texto articulado o refundido en el *Diario Oficial de Cataluña*.

Los cinco siguientes apartados del mismo artículo 137 del Reglamento de la Cámara legislativa catalana permiten a los grupos parlamentarios o a cinco diputados la formulación de objeciones fundamentadas, o bien la presentación de observaciones por los grupos parlamentarios o los miembros del Parlamento. Las objeciones, en caso de formularse, sí que dan pie, no sólo a un control parlamentario previo, sino también a que ese control sea de carácter vinculante. Una vez presentadas, 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 Cataluña* (y por tanto, incorporarse al ordenamiento jurídico y entrar en vigor) si el Parlamento da su conformidad a la publicación, o bien si el Govern, en el intervalo de un mes, incorpora a su texto las objeciones aprobadas por el Parlament.

Cuando haya objeciones, su tramitación debe preceder a la de las observaciones. Y si no se hubieran presentado objeciones, o hubiesen sido rechazadas, las observaciones han de remitirse por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, a la Comisión parlamentaria competente *ratione materiae*, quien habrá de adoptar una resolución en un mes sobre el ejercicio gubernamental de la delegación. Sin perjuicio de todo ello, el artículo 137.7 del Reglamento del Parlamento de Cataluña se refiere al caso en que la Ley de delegación discrecionalmente prevea que el control parlamentario haya de ser posterior a la publicación del Decreto legislativo.

En tal hipótesis, el Govern habrá enviar dicho Decreto al Parlament, cuyo presidente ordenará publicarlo en el Boletín Oficial de la Cámara y la apertura de un plazo de quince días para formulación de objeciones y observaciones razonadas. Sólo si se presentaran objeciones, el ejercicio gu-

bernamental de la delegación habrá de someterse a debate de totalidad en el Pleno, sin precisión ulterior en cuanto a los efectos jurídicos del parecer parlamentario, cuando el mismo resulte ser desfavorable. Por ello, cabe concluir que, en esta modalidad de control parlamentario *a posteriori*, una resolución de la Cámara contraria al uso de la delegación realizado por el Consejo de Gobierno, salvo previsión en contrario de la Ley de delegación, 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 atinente al control de la Asamblea sobre la legislación delegada que emane de la Junta derivan directamente del (nuevo) Estatuto de Autonomía. Tras remitir el segundo apartado del artículo 22 del texto estatutario, 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 apartado siguiente del precepto introduce una importante variante con respecto a la regulación constitucional.

Dispone el artículo 22.3 del Estatuto 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». Como cabe apreciar, se trata de un preceptivo control parlamentario previo de la legislación delegada extremeña. Y también parece tratarse de un control no mera o exclusivamente político, pues el trámite de lectura única es una modalidad concreta del general procedimiento legislativo, tal y como atestigua su regulación en el vigente Reglamento de la Asamblea, que le dedica el Capítulo IV del Título IV, precisamente regulador este último, en su conjunto, del procedimiento legislativo.

Junto a la referida consideración, otro elemento parece avalar la atribución de efectos jurídicos al sentido de la votación parlamentaria. Y es el hecho de que el precepto estatutario elude emplear el término «control» para referirse a esta intervención de la Asamblea. Y si bien el artículo 22 del Estatuto extremeño no arroja más luz, al no decir nada sobre las consecuencias de una votación adversa sobre la correspondiente norma delegada, sin embargo el artículo 41.2 del propio texto estatutario enlaza el control parlamentario con el control jurisdiccional ordinario (contencioso-administrativo) de los eventuales excesos de delegación.

Tras afirmar que, en su caso, los decretos legislativos podrán ser fiscalizados por la jurisdicción contencioso-administrativa en los supuestos de desviación o exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, el mencionado artículo 41.2 añade 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 imprecisión de que adolece este último enunciado, cabe efectuar una interpretación sistemática e integradora de ambos preceptos estatutarios.

Como se decía algo más arriba, el artículo 22.3 del Estatuto extremeño no aborda expresamente la situación jurídica en que queda la norma gubernamental delegada, una vez debatida y votada en sede parlamentaria, ni mucho menos distingue a este efecto entre el sentido favorable o desfavorable de la votación. Aunque el procedimiento de lectura única es una de las modalidades del procedimiento legislativo, también pueden canalizarse a través de él actuaciones parlamentarias de control, no propiamente legislativas. Y tal es la «etiqueta» o calificación dogmática que procede dar al debate y votación de totalidad de las normas delegadas: la consideración de acto parlamentario de control de la actuación del Gobierno, materializada en el Decreto legislativo que haya sido adoptado en ejercicio de la delegación correspondiente.

De este modo, el voto parlamentario desfavorable, a diferencia de lo que sucedería con la votación adversa a la convalidación de un Decreto-ley, no incide sobre la validez, vigencia o eficacia de la norma delegada gubernamental, al tratarse de un posicionamiento parlamentario de índole política o de oportunidad. La corrección del uso gubernamental de la delegación legislativa es un concepto político, sometido también a valoración política. Nunca puede atribuirse al voto parlamentario el valor o carácter de juicio jurídico (no es esa la competencia de una Asamblea parlamentaria) acerca de la adecuación entre normas (en este caso, de la delegada gubernamental a la parlamentaria delegante).

En particular, la falta de incidencia de la votación parlamentaria desfavorable sobre la validez, eficacia o vigencia de la norma gubernamental delegada se deriva de un dato de carácter negativo: no prevé tal incidencia el artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía. Tan sólo marca el precepto cuál es el momento procedimental oportuno para el debate y votación en la Asamblea de Extremadura: antes de la entrada en vigor del Decreto legislativo correspondiente. Pero, a diferencia del caso catalán, la disposición estatutaria extremeña no dice que el voto desfavorable comporte deroga-

ción 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, la cual no es, por el contrario, un órgano jurisdiccional.⁹⁸

Para que la votación parlamentaria adversa tuviera virtualidad derogatoria o invalidante sobre el correspondiente Decreto legislativo autonómico, se requeriría expresa previsión estatutaria, como sucede con el Decreto-ley territorial (artículo 33 del Estatuto extremeño). Nótese, a este respecto, que el artículo 22.3 del texto estatutario de Extremadura no habla de convalidación o derogación de la legislación delegada, como sí hace el artículo 33 con respecto a la legislación gubernamental de urgencia, términos ambos que aluden a un directo efecto (alternativamente, convalidación o derogación) 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 de Extremadura respecto a la legislación delegada de la Junta, es el que emplea el artículo 16.2.f) del propio Estatuto de Autonomía en la enunciación genérica de los cometidos propios de la Cámara legislativa extremeña. Tan sólo un adicional efecto jurídico, aunque de notable relevancia, se apareja al debate y votación parlamentarios sobre la legislación delegada, y ello con arreglo al artículo 41.2 del Estatuto, que en este aspecto adquiere la condición *lex specialis* respecto a los artículos 16.2.f) y 22.3 del mismo cuerpo normativo. Y es la incidencia de esa intervención de la Asamblea, no sobre la validez, vigencia o eficacia de la norma gubernamental delegada, pero sí sobre su régimen de control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁹⁸ Véase, en este sentido, la STC 159/2001, de 5 de julio, F.J. 9, donde, si bien en relación con el anterior Estatuto catalán, hoy ya no vigente, pero en argumentación que sí resulta aplicable en la actualidad en lo que se refiere a la naturaleza y efectos del control *a posteriori* que corresponde a la Asamblea de Extremadura sobre los Decretos legislativos de la Junta, por su sustancial similitud al caso resuelto en la Sentencia, vino a decirse que el contenido de la Resolución 234/III, de 9 de octubre de 1991, del Pleno del Parlamento catalán sobre el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, emanada por la vía del (clásico) control *ex post* no vinculante sobre el ejercicio gubernamental de la delegación legislativa que estableció la correspondiente Ley de delegación (Ley del Parlamento de Cataluña 12/1990, de 5 de julio, concretamente en su artículo 3) ni impedía ni prejuzgaba el control que compete al Tribunal Constitucional, fundamentalmente porque el que concretamente ejerció en aquel momento, a través de la mencionada vía, el Parlamento catalán no era un control de naturaleza jurisdiccional.

En esta tesis, se hace precisa una interpretación teleológica y sistemática del artículo 41.2 del Estatuto extremeño, que evite el vaciamiento de contenido a que llevaría su exégesis exclusivamente gramatical, y conduzca a una inteligencia armónica del mismo con el artículo 22.3 del propio texto estatutario. Si se entiende de manera literal la expresión «cuando el texto articulado o refundido se hubiere debatido y votado» a que condiciona el artículo 41.2 la improcedencia de la revisión jurisdiccional contencioso-administrativa de la norma delegada, dado que siempre debe darse tal debate y votación parlamentarios, la revisión sería inviable en todos los casos, vaciándose de esta manera de contenido el inciso inicial del propio precepto, en el cual se dice que los decretos legislativos podrán ser fiscalizados, *en su caso*, por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta inicial afirmación del artículo 41.2 del Estatuto extremeño implica que deben existir casos en que efectivamente 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 la literalidad del inciso final haría viable el control contencioso-administrativo, también debe entenderse éste posible cuando el texto gubernamental delegado haya sido debatido y votado, y además la votación parlamentaria sea desfavorable. La críptica y poco clarificadora cláusula «en su caso», presente en la primera frase del precepto, hallaría de este modo su campo propio de aplicación.

Quedaría salvaguardada así la naturaleza de acto de control que, a la vista del artículo 16.2.f), corresponde al debate y votación por la Asamblea, en lectura única, previsto en el artículo 22.3, sin vaciar de sentido la primera frase del artículo 41.2, ni privar de contenido a la segunda frase del mismo precepto estatutario. Obedece además esta conclusión a un argumento de orden lógico, que deriva del carácter unicameral de la Asamblea de Extremadura. Aunque el juicio parlamentario sea político, y no, por tanto, de carácter jurisdiccional, dado que ese juicio procede exactamente del mismo órgano que ejerce la potestad legislativa, cabe entender que el legislador parlamentario extremeño, cuando emite un voto favorable a la misma, ha asumido el contenido de la norma delegada que ha elaborado el Gobierno y controlado la propia Cámara.

Sin trocar la naturaleza de la norma objeto de control parlamentario, que, por expresa determinación estatutaria, no deja de ser un Decreto legislativo nacido de la delegación de la Asamblea en la Junta de Extremadura,

y no una Ley resultante de un acto dual de la Cámara y del Ejecutivo regionales, lo que sí se produce con el voto parlamentario favorable es una alteración del régimen de control jurisdiccional ordinario de la norma delegada gubernamental. Y una alteración que resulta coherente con el sentido y configuración primigenia de la delegación legislativa.

Lo cierto es que la anuencia parlamentaria, de valor esencialmente político en el marco de un procedimiento que antes se ha calificado de control de la actuación del Consejo de Gobierno, pero que emana del mismo órgano al cual corresponde la titularidad de la potestad legislativa autonómica, motiva que emerja también en el resultado de la votación acerca de cada Decreto legislativo de la Junta la condición representativa que caracteriza a la Asamblea de Extremadura. De este modo, la norma delegada es de exclusiva elaboración gubernamental (el procedimiento de lectura única a que debe ajustarse el debate y votación sobre la misma en la Asamblea no admite el ejercicio del poder de enmienda), pero el voto parlamentario favorable impide que esa misma norma pueda considerarse producto de un poder normativo distinto del Ejecutivo, como es el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En efecto, acompaña en tal caso a la norma gubernamental delegada la confirmación o ratificación parlamentaria *ex post*, y no sólo la presunción *ex ante* de ajuste a Ley de delegación, presunción cuya posibilidad de ulterior desvirtuación en sede judicial otorga en general el fundamento al control jurisdiccional ordinario de los excesos de delegación, y que parece subyacer tanto al artículo 82.6 de la Constitución, como 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. Por ello, la votación favorable de la Asamblea sobre el Decreto legislativo elaborado por la Junta hace decaer, desde la entrada en vigor del artículo 41.2 del actual Estatuto extremeño, la posibilidad el control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre los excesos de delegación, si no de todos los decretos legislativos de Extremadura, sí al menos los votados en sentido favorable por la Asamblea.

En virtud de los principios cronológico y de especialidad, debe entenderse que el artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 desplaza al artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si bien, conviene insistir, tan sólo en los casos de votación favorable de un Decreto legislativo regional en la Asamblea de Extremadura. Tal lectura del precepto estatutario delimita un ámbito en que todavía es posible el juego del control jurisdiccional contencioso-administrativo de

los eventuales excesos de delegación (concretamente, en aquellos casos en que la efectiva votación parlamentaria de un Decreto legislativo de la Junta extremeña sea desfavorable), en armonía con el plural «tribunales» empleado en el artículo 82.6 de la Constitución. De otra parte, el principio dispositivo y la amplia remisión del artículo 147 de la Constitución a los Estatutos de Autonomía, otorgan cobertura suficiente a la mencionada lectura del artículo 41.2 del actual texto estatutario extremeño.

Para finalizar el tratamiento del tema de los controles, y más en concreto, del siempre debatido problema del control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre las 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, la circunstancia de que el control parlamentario previo establecido en los apartados 1 a 6 de su artículo 137 deba ejercerse antes de la publicación oficial del Decreto legislativo, condicionándose ésta, bien a la no presentación de objeciones, bien a que el Govern asuma las que apruebe el Parlament, motiva que no llegue siquiera a plantearse la cuestión de la eventual inviabilidad del control jurisdiccional contencioso-administrativo. Conclusión que se ve corroborada por la ausencia de toda previsión tocante a dicho control, en un sentido u otro, no ya en el Reglamento parlamentario, 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 del mismo texto estatutario establece una previsión general que parece concretamente aplicable a los decretos legislativos. A su tenor, literalmente, «el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma con fuerza de Ley corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional». A pesar de su terminante formulación y literal encaje en el artículo 153.a) de la Constitución, que reserva al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, el artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Andalucía puede dar lugar a algunos interrogantes.

¿Qué se entiende, en el caso de los decretos legislativos de la Comunidad Autónoma andaluza, por disposición normativa con fuerza de Ley? ¿Indiferentemente todo texto gubernamental delegado? ¿O sólo los que no incurran en exceso *ultra vires* respecto a la correspondiente Ley de delegación? Si bien una lectura estrictamente textual del precepto estatutario parece apuntar a la primera alternativa, con lo que sólo al Tribunal Consti-

tucional correspondería el control jurisdiccional sobre los decretos legislativos de la Junta de Andalucía, 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, que supondría atribuir también a esta última, junto con el propio Tribunal Constitucional, el control de los excesos de delegación.

Esta última deducción se ve facilitada, a diferencia del caso extremeño, por la ausencia de un obligado trámite de control parlamentario previo estatutariamente establecido, que en el supuesto de votación negativa de la Cámara andaluza respecto a un Decreto legislativo de la Junta otorgaría un similar fundamento a la exclusión del control jurisdiccional contencioso-administrativo. En cambio, si la propia Ley de delegación estableciera un similar trámite parlamentario previo y vinculante, no cabría descartar que uno de sus efectos jurídicos sea, precisamente, el de tornar inviable toda fiscalización jurisdiccional en sede ordinaria de los excesos de delegación cuando el voto en la Asamblea legislativa andaluza sea favorable a la norma gubernamental delegada.

3. LOS DECRETOS LEYES AUTONÓMICOS: MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

3.1 · Constitución y Decreto-ley autonómico

Tras haberse analizado anteriormente los aspectos comunes de constitucionalidad y la efectiva configuración de los decretos legislativos territoriales, resta por abordar el estudio de la figura del Decreto-ley autonómico, menos extendida entre los sistemas de fuentes de las Comunidades Autónomas. Su incorporación a ellos es, además, relativamente reciente, al haberse producido mediante su expresa previsión en los Estatutos íntegramente reformados entre 2006 y 2011, frente al inicial descarte de su regulación estatutaria con motivo del trámite de aprobación en las Cortes Generales del primer Estatuto catalán (cuyo texto inicialmente elaborado por la Asamblea de parlamentarios de Cataluña, de 29 de diciembre de 1978, sí que preveía la figura),⁹⁹ y también del asturiano, este último aún en vigor.

A la mencionada incorporación estatutaria hay que añadir alguna experiencia aislada de carácter infraestatutario, producida en el País Vasco en la década de los ochenta del pasado siglo, que asimismo será objeto de consideración en el presente capítulo. En todo caso, y con carácter previo al estudio de la efectiva configuración de los decretos-ley en las Comunidades Autónomas que han asumido esta potestad normativa, y como necesario punto de partida, la exposición irá enfocada al repaso de los específicos aspectos y condicionantes de constitucionalidad que rodean a este tipo de fuente autonómica, todo ello desde una perspectiva estrictamente jurídica.

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, la admisibilidad de la figura del Decreto-ley autonómico ha sido cuestión debatida, en parte por influencia de la posición jurisprudencial y doctrinal italiana contraria a la constitucionalidad de la homóloga figura en las Regiones de aquel país, tal y como pudo comprobarse en el primer capítulo de

⁹⁹ En este mismo sentido, véase el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña número 7/2010, de 22 de abril, sobre el Decreto-ley 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, pág. 10.

este trabajo. Hasta su expresa y formal recepción en los Estatutos de Autonomía íntegramente reformados a partir de 2006, la doctrina española, en algunos casos estimando innecesaria la figura por consideraciones ligadas al carácter unicameral de las Asambleas legislativas autonómicas y su menor carga de trabajo,¹⁰⁰ admitió la eventual validez formal del Decreto-ley autonómico, si bien requiriendo para ello su expresa previsión estatutaria.¹⁰¹

En efecto, el principio democrático requiere que la función legislativa resida, no sólo en cuanto a su titularidad, sino también en su normal y continuado ejercicio, en el órgano parlamentario. Y al igual que la figura del Decreto legislativo autonómico, anteriormente analizada, la del Decreto-ley en las Comunidades Autónomas no sólo tiene sentido únicamente cuando estas últimas 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 haya también un órgano gubernamental dotado de potestad para emanar disposiciones de rango inferior a la Ley. De hecho, sólo cuando se dispone de potestad legislativa propia, con la lógica existencia de la Ley autonómica como tipo normativo en el sistema de fuentes de la correspondiente Comunidad Autónoma, nace el presupuesto lógico (y jurídico) para que puedan preverse normas gubernamentales que, al asignársele el mismo rango y fuerza, sean intercambiables con la Ley territorial, tales como, justamente, el Decreto-ley autonómico.

Asimismo es precisa, lógicamente, la existencia de un órgano de gobierno cuyas funciones directivas y de emanación ordinaria de normas infralegales le capaciten para el dictado extraordinario de disposiciones a las que

100 S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, Iustel, Madrid, 2007, págs. 572-574.

101 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.

el ordenamiento atribuya fuerza y rango de Ley, en supuestos de urgente necesidad. Y que sea además un órgano políticamente responsable ante la Asamblea legislativa, de modo que la extraordinaria emanación gubernamental de tales normas con fuerza de Ley necesariamente se someta a ulterior tramitación parlamentaria en ella, como *conditio sine qua non* para la continuidad y definitiva estabilización ordinamental de tales provisionales disposiciones con fuerza legislativa. Responsabilidad política que asegura la forma parlamentaria de gobierno constitucionalmente impuesta por el artículo 152.2 para las Comunidades creadas por la vía del artículo 151, y voluntariamente asumida por las restantes en sus respectivos Estatutos.

No obstante, la regulación estatutaria de la legislación gubernamental de urgencia ha de cohonestar con la titularidad parlamentaria de la potestad legislativa la vigencia misma de tal categoría normativa de elaboración gubernamental, dado que ésta supone la irrupción del Ejecutivo (o al menos, una segunda vía de irrupción, además del instituto de la delegación legislativa) en el panorama de las fuentes normativas con rango y fuerza de Ley. ¿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) de la potestad legislativa parlamentaria que en el precepto se establecen?

Al igual que en el capítulo anterior se señaló respecto al Decreto legislativo autonómico, la regulación constitucional (artículo 86) de la legislación gubernamental de urgencia se halla enclavada en el Título III de la Norma Fundamental, referido a las Cortes Generales. Ese emplazamiento, así como la definición del ámbito material y subjetivo de aplicación que traza el propio precepto, determinan que su contenido sea de observancia, en principio única o directamente, con respecto al Decreto-ley estatal.¹⁰²

Sobre la general previsión de los decretos-ley en los sistemas de fuentes de las Comunidades Autónomas operan las mismas condiciones habilitantes de orden constitucional que para los decretos legislativos. Esto es, la atribución al Tribunal Constitucional, genéricamente, del control de cons-

102 En específica consideración al Decreto-ley catalán, pero en reflexión probablemente extrapolable a todas las Comunidades Autónomas que prevén este tipo autonómico de fuente del Derecho, al darle éstas una regulación propia sin remitir al artículo 86 de la Constitución (con la única excepción de la Comunidad valenciana, que sí efectúa tal remisión en el artículo 44.4 *in fine* de su Estatuto), así se señala, por ejemplo, en el Dictamen número 10/2007, de 22 de abril, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, pág. 11.

titucionalidad de las normas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas en el artículo 153.a) de la Constitución, y la amplia remisión de ésta a los Estatutos de Autonomía para organizar y determinar las funciones de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas, según se desprende de su artículo 147.2.c). Organizar esas instituciones claramente incluye especificar y regular sus potestades normativas, y tal cosa, a su vez, comprende la creación de las correspondientes fuentes del Derecho en que el ejercicio de tales potestades haya de plasmarse, así como la determinación del régimen jurídico de tales fuentes.

Al igual que ocurre en el Estado, también el Decreto-ley presenta en las Comunidades Autónomas que acogen la figura en sus respectivos sistema de fuentes una sustancial diferencia con respecto al Decreto legislativo. Y es que a la emanación gubernamental de aquél, el Decreto-ley, no precede la intervención parlamentaria habilitante (Ley de delegación) que es consustancial a éste, el Decreto legislativo. Por ello, y a diferencia de la legislación delegada, no es posible afirmar que con la legislación gubernamental de urgencia se esté ante una modalidad de ejercicio de la función legislativa de la correspondiente Asamblea parlamentaria (autonómica), alternativa a su directo ejercicio mediante la adopción de leyes parlamentarias. Lo que se produce es un inmediato desenvolvimiento gubernamental de una potestad que directamente le otorga, con los fundamentos constitucionales antedichos, el respectivo Estatuto de Autonomía.

Por tanto, el ejercicio de la potestad gubernamental de emanación de decretos-ley autonómicos sólo puede compatibilizarse con la titularidad de la función legislativa de la Comunidad Autónoma estatutariamente atribuida a la Asamblea parlamentaria mediante la previsión de alguna intervención determinante de esta última sobre cada uno de tales decretos-ley. Y la propia lógica estructural a que obedece la potestad legislativa confiada a la Asamblea correspondiente lleva a que esa determinante intervención parlamentaria no haya de ser previa, a diferencia de lo que acontece en la delegación legislativa, sino sucesiva. Aunque también debe ser pronta, pues de lo contrario se desvirtuaría el carácter urgente del Decreto-ley, cuya vocación es la inmediata intervención reguladora ante una situación o coyuntura que se juzga de necesaria e instantánea normación.

La urgencia, determinante del propio dictado del Decreto-ley, asimismo comporta que su convalidación o derogación parlamentaria deba producirse en un plazo inferior al que llevaría la tramitación del procedimiento legislativo para la adopción de una Ley parlamentaria formal. Lo contrario

se opondría 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. Por otro lado, la intervención parlamentaria, no sólo ha de ser sucesiva, sino también decisiva para la continuidad de la vigencia de la provisional disposición gubernamental, o su derogación. También este aspecto, que para el Decreto-ley del Estado disciplinan los apartados 2 (sobre todo) y 3 del artículo 86 de la Constitución, se convierte en condición existencial, desde la perspectiva de la validez de la previsión general y la concreta utilización de la figura del Decreto-ley autonómico.

Siendo esencial al concepto de Ley que ésta sea elaborada por el órgano representativo de la ciudadanía, tal estructural rasgo jurídico-político de la Ley en general, y de la Ley autonómica en particular,¹⁰³ especialmente relevante en el marco de una forma parlamentaria de gobierno, debe tener su necesario reflejo en el procedimiento de elaboración (y continuidad de la validez y vigencia) de las normas gubernamentales con fuerza de Ley. Ese necesario protagonismo parlamentario se traduce en la exigencia de expresa, previa y específica delegación en el caso de los decretos legislativos (autonómicos), mientras que para el Decreto-ley se manifiesta en la sucesiva, pero inmediata y vinculante, convalidación o derogación parlamentarias, determinantes, en caso de votación favorable, de la estabilización de las hasta entonces provisionales disposiciones legislativas gubernamentales de urgencia.

Como ya se ha hecho notar, no es éste un trabajo dedicado a analizar la mayor o menor oportunidad de la previsión normativa de la legislación gubernamental de urgencia en los ordenamientos autonómicos. El dato cierto del que parte la presente obra, cuyo propósito se limita al análisis de la validez jurídica de tal previsión, así como del concreto ejercicio de la potestad legislativa gubernamental autonómica de urgencia, es la efectiva incorporación de la figura del Decreto-ley autonómico en los Estatutos íntegramente reformados entre 2006 y el primer semestre de 2011, siendo su exclusivo objeto el análisis de los parámetros constitucionales y propiamente estatutarios que enmarcan la viabilidad jurídica de este tipo de fuente del Derecho.

En este sentido, y al ser factor legitimador y determinante de la primariedad de la Ley su elaboración y aprobación por el Parlamento, dada su

103 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.

condición de órgano de composición plural y representativa a causa de su directa elección ciudadana por sufragio universal, el restablecimiento de ese factor de legitimidad, a través del trámite de inmediata convalidación o derogación parlamentarias, deviene esencial condición de consolidación del Decreto-ley en el ordenamiento jurídico, ante su naturaleza de norma de inicial procedencia gubernamental, pero dotada *ab initio*, pese a su provisionalidad, de idéntica fuerza y rango que la propia Ley parlamentaria. Por todo ello, es radicalmente imprescindible, como nuclear condición de admisibilidad constitucional, no ya de cada Decreto-ley autonómico singularmente considerado, sino también de su general regulación normativa antecedente, la existencia del trámite preceptivo de sucesiva e inmediata convalidación o derogación por la correspondiente Asamblea legislativa.

Además, la previsión de ese requisito esencial debe producirse al más alto nivel, en el Estatuto de Autonomía. Sin el previo apoyo en alguna expresa previsión estatutaria, una exclusiva regulación infraestatutaria resultaría, lisa y llanamente, contraria a la general atribución de la titularidad de la función legislativa autonómica a la correspondiente Asamblea, realizada en el propio Estatuto de Autonomía. Esto es, sería tal desarrollo, no sólo antiestatutario (y consiguientemente susceptible de declaración de inconstitucionalidad por este hecho, a tenor del artículo 28.2 de la LOTC), sino también directamente contrario al artículo 147 de la Constitución.

Ahora bien, junto al trámite de sucesiva, pero inmediata, convalidación o derogación parlamentarias, cabe plantearse si a él se suman adicionales requisitos de validez. En particular, y continuando con el paradigma que ofrece la regulación del Decreto-ley estatal en el artículo 86 de la Constitución, procede analizar si es condición de constitucionalidad de la previsión estatutaria del Decreto-ley autonómico el establecimiento de exclusiones materiales. Esto es, la delimitación de ámbitos en los que se prohíba esta excepcional y extraordinaria inmisión del correspondiente Consejo de Gobierno, en atención a razones de urgencia, dentro del campo legislativo estatutariamente atribuido a la Asamblea parlamentaria autonómica.

La primera constatación es que tales limitaciones o exclusiones materiales al Decreto-ley territorial son posibles. Y la segunda, que el legislador estatuyente es libre para fijarlas, pues también en este caso, la regulación constitucional limita su directa aplicabilidad (salvo expreso reenvío estatutario o infraestatutario, que, como se verá en este capítulo, generalmente no se da en el caso del Decreto-ley autonómico) a la homónima y homóloga fuente del Derecho en el ámbito del Estado. De este modo, las limitacio-

nes materiales señaladas en el artículo 86.1 de la Constitución al Decreto-ley estatal, ni son automática o necesariamente trasladables al Decreto-ley autonómico, ni operan como parámetro de validez de los preceptos estatutarios reguladores de este último.

También en este punto deja sentir sus efectos la amplia remisión constitucional (artículo 147) a los Estatutos de Autonomía. Tan sólo en caso de laguna en el respectivo ordenamiento autonómico (circunstancia que no sólo deriva de la mera imprevisión, pues la regulación existente puede bastar para establecer el completo régimen de la fuente), cabría postular la aplicación supletoria (*ex* artículo 149.3 de la Constitución) del artículo 86.1 de la Norma Fundamental. En este sentido, una opción legítima del legislador estatuyente puede cifrarse en no establecer para el Decreto-ley limitaciones distintas de las generalmente operantes sobre la Ley parlamentaria autonómica.

En cambio, resulta dudoso que al Decreto-ley territorial le esté necesariamente vedado intercambiarse por leyes de la Comunidad Autónoma sometidas a aprobación por mayoría parlamentaria reforzada. Ello dependerá en exclusiva del correspondiente Estatuto de Autonomía, dada la no directa aplicabilidad del artículo 86.1 de la Constitución, por limitar éste su eficacia al Decreto-ley del Estado, como ya se ha señalado. La estructura unicameral de los Parlamentos autonómicos facilita, salvo expresa previsión estatutaria en contrario (como la establecida en los artículos 64.1 del Estatuto catalán, 33.2 del de Extremadura, y con menos claridad, en el artículo 49.1 del texto estatutario balear), la referida intercambiabilidad, si bien a condición de que la convalidación de tales decretos-ley alcance la misma mayoría parlamentaria que la exigida para las leyes por las que éstos se intercambien. Semejante condición puede incluso no estar expresamente establecida en el Estatuto, y pese a ello actuar como esencial requisito de validez del Decreto-ley territorial.

De hecho, el Tribunal Constitucional puede entrar a fiscalizar la tramitación parlamentaria que haya seguido cada Decreto-ley autonómico, y comprobar si efectivamente, en virtud del general principio *contrarius actus*, su convalidación ha reunido la misma mayoría cualificada que la exigida para la aprobación de una Ley parlamentaria de la Comunidad Autónoma sobre la materia de que se trate. Todo ello siempre que no medie específica prohibición estatutaria, o bien, que la interdicción no resulte deducible de otras generales previsiones estatutarias, ya sea por tratarse de materias genéricamente prohibidas al Decreto-ley, o incluso a falta de tal

prohibición, por los inherentes caracteres a la propia naturaleza de la materia (como la aprobación del Presupuesto autonómico, o la propuesta de reforma del Estatuto, por citar dos ámbitos en que la interdicción de la inmisión gubernamental mediante Decreto-ley resultaría claramente inviable aunque no hubiera expresa prescripción que específicamente la impidiera).

Por último, y a pesar de lo dicho anteriormente al respecto, resta examinar con mayor detalle si además de su explícita recepción estatutaria, es posible la exclusiva previsión infraestatutaria del Decreto-ley como fuente del Derecho de una Comunidad Autónoma. Singularmente, en los reglamentos parlamentarios o en las leyes de Gobierno y Administración. O bien, incluso, si cabe el dictado de decretos-ley sin que anteceda regulación autonómica general de la fuente, tal y como efectivamente ha acontecido en la práctica en la Comunidad vasca, como en seguida se expondrá. Varias, pues, son las hipótesis posibles, que son a continuación, y separadamente, objeto de análisis pormenorizado.

3.1.2 · ¿Exclusiva regulación general infraestatutaria?

Como quedó señalado al inicio del presente capítulo, la doctrina, que en general se muestra crítica con la figura del Decreto-ley autonómico por razones de oportunidad, en todo caso condiciona su validez a la expresa previsión estatutaria. Por ello, y a falta de tal previsión, el exclusivo reconocimiento y general regulación de esta potestad normativa en disposiciones infraestatutarias se presenta como hipótesis problemática. En el capítulo anterior se analizó la misma cuestión respecto a los decretos legislativos territoriales, pero como ya entonces se pusieron de relieve, las diferencias entre ambas fuentes normativas autonómicas de origen gubernamental y dotadas de fuerza de Ley, que impiden trazar un automático paralelismo entre una y otra.

Reside la principal en que el Decreto-ley, en contraste con las disposiciones delegadas, no es producto de un ejercicio indirecto de la función legislativa de la correspondiente Asamblea parlamentaria, pues ésta no llama *ex ante* a la intervención normativa con fuerza de Ley del respectivo Consejo de Gobierno, dentro de los parámetros previamente sentados por la propia Asamblea a través de una norma legal habilitante. Antes al contrario, en la legislación gubernamental de urgencia se está ante un ejercicio autónomo, si quiera sea provisional y condicionado a la ulterior aprobación parlamentaria, de la capacidad de producción de normas dotadas de igual nota de primariedad que la Ley formal misma.

La primera posibilidad a considerar es si la exclusiva previsión y disciplina general del Decreto-ley autonómico puede emplazarse en el Reglamento de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma. La lógica a que obedecería la elección de tal sede normativa infraestatutaria se cifra en que, al fin y al cabo, se trata de la misma disposición que establece el régimen procedimental de elaboración de la Ley parlamentaria, a la cual precisamente se asimila en rango y fuerza la legislación gubernamental de urgencia.

A esta razón de orden lógico se sumaría un relevante dato formal: la intangibilidad del Reglamento parlamentario, aunque eso sí, sólo cuando éste sea fuente del Derecho diferenciada de la propia Ley autonómica (y por tanto, dada su intercambiabilidad recíproca, diferenciada también del Decreto-ley), con un ámbito material acotado y por ello inmune a la incidencia tanto de aquélla como de éste.¹⁰⁴ De hecho, la intangibilidad legislativa del Reglamento parlamentario, a consecuencia de la reserva material establecida en su beneficio, vendría a erigirse en la salvaguardia esencial frente a la posible inmisión del Decreto-ley gubernamental, y por tanto, frente a la posibilidad eventual, impidiéndola, de que el Ejecutivo altere en su beneficio la propia configuración general de la condiciones y restricciones al ejercicio de su potestad de emanación de normas legislativas de urgencia.

En cambio, esa salvaguardia o limitación resultaría inviable si la exclusiva previsión y general regulación del Decreto-ley de la Comunidad Autónoma se emplazara en la Ley de Gobierno de ésta. Tal tipo de Ley, pese a su relevancia desde la perspectiva institucional, carece de supraordenación con respecto a las restantes leyes o disposiciones normativas autonómicas dotadas de fuerza de Ley. Tampoco goza la Ley de Gobierno, diversamente al Reglamento parlamentario, de la condición de parte integrante del canon de enjuiciamiento, al menos por lo que respecta a la propia Ley parlamentaria de la Comunidad Autónoma, ni obedece a la ordenación de una materia estatutariamente reservada a ella, que goce de resistencia o fuerza pasiva frente a posteriores leyes sectoriales (y por ello, salvo expresa interdicción estatutaria, frente al propio Decreto-ley autonómico).¹⁰⁵

104 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.

105 Interdicción que, por definición, será inexistente, puesto que el caso analizado consiste, justamente, en la general imprevisión estatutaria del Decreto-ley de la Comunidad Autónoma.

Una Ley posterior (y también un Decreto-ley, siempre que fuese admisible, no sólo la general previsión infraestatutaria de la figura, sino también ese concreto emplazamiento de su regulación) siempre podrá derogar expresa o tácitamente las determinaciones generales de la Ley de Gobierno, o establecer una disciplina, prevalente en virtud de los principios cronológico y de especialidad, para ámbitos materiales concretos, o incluso con arreglo a un planteamiento *ad casum*. Por tales consideraciones, y aunque fuera admisible la hipótesis de una general regulación infraestatutaria, las Leyes de Gobierno no podrían constituir sede adecuada. Su falta de resistencia o fuerza pasiva, no sólo frente al ulterior legislador sectorial autonómico, sino incluso frente al Decreto-ley gubernamental, otorgarían al Ejecutivo de la Comunidad Autónoma una completa disponibilidad sobre el ejercicio de la potestad legislativa de ésta que resultaría, una vez más, incompatible con la cláusula estatutaria atributiva de dicha potestad, en exclusiva, a la correspondiente Asamblea parlamentaria.

Pero sucede, por otra parte, que las mayores restricciones vinculadas a la ubicación de la regulación de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en el Reglamento de la correspondiente Asamblea tampoco resultan suficientes desde la perspectiva de la preeminencia de la disposición estatutaria atributiva de la potestad legislativa autonómica a la correspondiente Cámara parlamentaria. Esa misma titularidad se ve vulnerada, en todo caso, durante el lapso, aun breve, que media entre la adopción gubernamental del Decreto-ley hasta la convalidación o derogación parlamentaria del mismo. Cualquier excepción o modulación a la referida titularidad parlamentaria de la función legislativa, siquiera sea provisional, por espacio de días o semanas, como precisamente sucede entre la adopción gubernamental del Decreto-ley y su posterior derogación o convalidación en la Asamblea, requiere por ello de expresa previsión estatutaria.

3.1.3 · ¿Decreto-ley autonómico sin previa regulación general expresa de la figura? Los límites a las convalidaciones legislativas

Aunque lo recién señalado en torno a la inconstitucionalidad de la regulación general infraestatutaria del Decreto-ley autonómico permite ya colegir las conclusiones que pronto se expondrán para la hipótesis que encabeza el presente epígrafe, el hecho de que en la praxis, aunque años atrás, se llegaran a dictar (en el País Vasco) decretos-ley 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 del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Asamblea parlamentaria la titularidad y ejercicio de la función legislativa autonómica, con más razón lo hace la adopción decretos-ley sin antecedente previsión en las normas de desarrollo institucional básico de la Comunidad Autónoma. Incluso aunque el propio decreto-ley reformara expresamente la Ley de Gobierno para introducir en ella una cláusula general (o particular, *ad hoc*, ceñida al acontecimiento de extraordinaria urgencia a que pretenda subvenir la concreta norma gubernamental) que atribuyera al Gobierno autonómico la facultad de dictar este tipo de normas territoriales con fuerza de Ley.

La invalidez de semejante alternativa reguladora no deriva tan sólo del hecho cierto de que no se estaría haciendo frente a una situación de urgencia requerida de una pronta regulación con la introducción de este tipo de cláusulas habilitantes para la emanación de decretos-ley dentro de la Ley de Gobierno. La invalidez sería consecuencia, fundamentalmente, de igual razón que la inadmisibilidad de la general previsión infraestatutaria del Decreto-ley. Esto es, porque también en el supuesto aquí analizado hay lesión de la atribución estatutaria de la función legislativa autonómica a la respectiva Asamblea parlamentaria, pues toda excepción no estatutariamente prevista a esa titularidad, de exclusiva previsión en cualesquiera disposiciones de inferior rango que el propio Estatuto, en realidad no esconde sino una vulneración de este último.

A esta consideración debe unirse otra más específica. Y es la existencia (o su mera posibilidad) de mecanismos concretos, bien sea en la Ley de Gobierno, bien, más probablemente dado su objeto y contenido, en el Reglamento parlamentario, para acelerar la producción de disposiciones legislativas autonómicas, a fin de subvenir, si fuera preciso, a una situación considerada urgente, y requerida de pronta atención. De nuevo en este extremo juega el dato adicional, pero sumamente relevante, de la configuración unicameral de las Asambleas parlamentarias autonómicas, circunstancia que acorta objetivamente la duración del trámite legislativo ante ellas.¹⁰⁶

106 Esta concreta característica institucional ha sido destacada, a título de ejemplo, por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña como parámetro a ponderar en la efectiva concurrencia del hecho habilitante para los decretos-ley de esta Comunidad Autónoma, en sus Dictámenes

A su vez, todos los reglamentos parlamentarios establecen mecanismos de agilización de la producción legislativa, como la posible aprobación de leyes íntegramente en Comisión, o el procedimiento de lectura única en Pleno, o de aceleración del trámite general por razones de urgencia, con el consiguiente acortamiento de los plazos ordinarios. Ciertamente es que en prácticamente todas las Comunidades Autónomas carece el Consejo de Gobierno de la facultad para desencadenar, con su sola petición, la aplicación de estas vías de aceleración de la elaboración parlamentaria de leyes.

Pero a esta última objeción cabe oponer dos contraargumentos, uno general, y otro que específicamente se da en el País Vasco, y que da pie, no sólo a relatar aquí la situación que en su día tuvo lugar en dicha Comunidad Autónoma con el dictado de varios decretos-ley sin previa regulación general de este tipo normativo, sino a ponderar la validez estatutaria, y consiguientemente, constitucional de la experiencia acontecida. De una parte, siempre cabe al Consejo autonómico de Gobierno solicitar la aplicación de alguna de las vías reglamentarias para abreviar procedimiento legislativo, y tener ya redactado el proyecto de futura norma, si bien no en calidad de Decreto-ley, sino de proyecto de Ley. Sin embargo, tampoco la negativa parlamentaria legitimaría *per se* el dictado de decretos-ley, pues la general imprevisión estatutaria de la fuente determinaría, lisa y llanamente, la nulidad de las eventuales disposiciones dictadas con tal carácter, por contrariar al Estatuto, y con él, a la Constitución.

El segundo contraargumento, más específico, reside en que el Reglamento del Parlamento Vasco sí que concede al Ejecutivo autonómico la potestad de desencadenar con su sola voluntad la tramitación urgente de un proyecto de Ley. Concretamente, en la actualidad, así lo hace el artículo 162.3 de la citada norma reglamentaria,¹⁰⁷ y así lo han hecho también los reglamentos precedentes de la Cámara vasca, precisamente

número 7/2010, de 22 de abril, sobre el Decreto-ley 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, pág. 20, y 1/2012, de 10 de enero, sobre el Decreto-ley 3/2011, de 20 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Tesorería, pág. 11.

107 «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».

a consecuencia de la no previsión de la figura del Decreto-ley en el Estatuto vasco de Autonomía.¹⁰⁸

La exposición precedente permite entrar a analizar, como se adelantaba al inicio del presente apartado, la experiencia acontecida en el País Vasco a principios de la década de los ochenta del pasado siglo. En aquel momento, y ante los daños causados por unas importantes inundaciones, el Gobierno autonómico hizo uso del mecanismo reglamentario recién mencionado y obtuvo la aprobación parlamentaria, por el procedimiento de lectura única, no de una Ley que directamente contuviera medidas precisas para paliar la situación determinante de la urgencia, sino de una Ley cuyo contenido se limitaba a habilitar al Gobierno vasco¹⁰⁹ a dictar, a su vez, los decretos-ley en los que se adoptaran tales medidas destinadas a subvenir a la situación creada por las inundaciones.¹¹⁰ Esto es, la operación 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, acompañada de la fijación de un plazo máximo de cuatro meses al efecto, así como de la delimitación de la materia (las medidas necesarias para hacer frente a las inundaciones). Pero, de otra parte, esta compleja operación de ingeniería normativa combinó aspectos característicos de la técnica del Decreto-ley, como la propia denominación dada por la Ley autonómica habilitante a la disposición gubernamental con fuerza legal (y por el Gobierno vasco, al adoptar la pertinente disposición normativa en uso de la habilitación legislativa), junto con la exigencia de

108 En este sentido, por ejemplo. A. Figueroa Larraudogoitia, «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.

109 La Ley 17/1983, de 8 de septiembre, por la que se faculta al Gobierno para dictar decretos-ley con motivo de las recientes inundaciones.

110 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.

posterior convalidación parlamentaria de la pertinente disposición gubernamental, aunque con el rasgo diferencial, frente al Decreto-ley estatal, de que tal convalidación asumió la condición formal de Ley.¹¹¹

Así pues, la experiencia supuso la construcción de un complejo esquema tripartito de ingeniería legislativa, compuesto por una Ley parlamentaria de habilitación *ad hoc* aprobada con carácter urgente mediante la aplicación automática, por exclusiva decisión gubernamental al amparo del Reglamento del Parlamento Vasco, del procedimiento legislativo de lectura única en Pleno,¹¹² la cual dio paso a los decretos-ley dictados por el Gobierno vasco en uso de esa singular habilitación (o mejor, en virtud de esa habilitación singular), a los que siguieron, por último, las posteriores leyes parlamentarias autonómicas de convalidación de dichos decretos gubernamentales.

No obstante, y a pesar del *nomen iuris* escogido por las referidas leyes parlamentarias habilitantes *ex ante* y convalidatorias *ex post*, así como por las propias normas gubernamentales de urgencia dictadas a su amparo, aquello a lo que realmente se dio lugar fue a un supuesto de delegación legislativa atípica, mediante leyes parlamentarias *ad hoc*, y no a través del 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 efectivamente escogida.

111 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 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.

112 Sobre el complejo de normas a que dio lugar esta operación, y en concreto, sobre los Decretos-ley 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.

Faltó, de hecho, el elemento materialmente distintivo, cual es el dictado originario de la norma gubernamental que se autodefine como Decreto-ley, sin la previa intervención legislativa habilitante. Y al haberse tratado de un supuesto real de delegación, aunque atípico, habría sido posible aplicar el régimen de control jurisdiccional ordinario de los excesos *ultra vires* (adicional, por descontado, al control que asimismo corresponde al Tribunal Constitucional). Ello, tanto por ser dicho control un extremo generalmente admitido en relación con los decretos legislativos en la jurisprudencia constitucional (y confirmado por la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículo 1.1, *in fine*), cuanto por aplicación del artículo 27.2.e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La denominación de «Decreto-ley» efectivamente conferida a las normas que dictó el Gobierno vasco como producto de las referidas habilitaciones legales previas no hubiera sido obstáculo insalvable a la viabilidad 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 entonces precedente (y hoy aún vigente) Ley del Gobierno Vasco, concretamente en su artículo 52. Esa carencia de plusvalor normativo impedía a este precepto legal actuar como parámetro de validez de las posteriores normas autonómicas, tanto de las legislativas habilitantes y confirmatorias de los decretos-ley dictados por el Gobierno vasco, como de esos mismos decretos-ley.

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 artículo 52 de la Ley vasca del Gobierno por las posteriores leyes habilitantes de los mencionados decretos-ley, sino el juego del principio de especialidad a favor de dichas leyes, sin derogar la regulación más general, contenida en el referido artículo 52 de la Ley vasca del Gobierno, que a día de hoy mantiene intacta su vigencia.

Dado que la denominación de la norma tan sólo es un indicio formal de su auténtica naturaleza jurídica, que en este caso habría podido ser objeto de contraste en sede jurisdiccional, mediante aplicación judicial del principio *iura novit curia* y consiguiente confrontación del contenido real de las previas leyes vascas habilitantes (materialmente leyes de delegación, aunque de delegación no estatutariamente prevista y, en consecuencia, atípica)

de dichos decretos gubernamentales con fuerza de Ley. Si se hubiera producido impugnación jurisdiccional de los mencionados decretos-ley en sede ordinaria, su parámetro de control habría debido venir dado, en consecuencia, por esas mismas leyes habilitantes (a fin de comprobar el ajuste a ellas de tales decretos).

Este control jurisdiccional ordinario, que en la práctica no se produjo, hubiera sido posible, al menos, hasta la publicación oficial y entrada en vigor de las ulteriores leyes parlamentarias autonómicas de convalidación. A partir de entonces, precisamente por el efecto (con)validante aparejado a tales leyes, habría quedado en principio eliminado todo exceso de delegación. Y si hubieran recaído las referidas leyes de convalidación una vez iniciado el enjuiciamiento en sede jurisdiccional contencioso-administrativa de los eventuales excesos de delegación de las correspondientes disposiciones gubernamentales, pero estando aún pendiente ese mismo enjuiciamiento, sólo habrían cabido dos alternativas para el órgano judicial.

Una habría sido desestimar el pertinente recurso contencioso-administrativo, por pérdida sobrevenida de objeto idóneo. Y la otra, si el órgano hubiese considerado inconstitucional la propia convalidación legislativa, habría consistido en suspender el curso del proceso y plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad, incluyendo en el objeto de la misma a todo el constructo normativo autonómico afectado: esto es, la previa Ley parlamentaria habilitante, los subsiguientes decretos gubernamentales con fuerza de Ley, y las respectivas y posteriores leyes 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 concreta experiencia recién analizada, lo cierto es que los Estatutos de Autonomía, en su redacción originaria, han guardado silencio sobre la figura del Decreto-ley autonómico. Una circunstancia ésta que, unida a la recién manifestada inadmisibilidad de la regulación infraestatutaria, general o particular, de los mismos, ha determinado la real inexistencia de esta fuente normativa hasta su generalizada incorporación expresa en los Estatutos íntegramente reformados a partir de 2006 (y hasta enero de 2012, período analizado en este trabajo).

Superando, pues, la inicial imprevisión de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en todos los Estatutos de Autonomía «de prime-

ra generación», las reformas estatutarias íntegras emprendidas desde 2006, sí que han supuesto la generalizada recepción del Decreto-ley autonómico. Así lo han hecho los Estatutos completamente reformados de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Valencia. Y también hay que mencionar la reforma parcial de la LORA-FNA operada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, una de cuyas innovaciones ha sido, precisamente, la introducción de la figura del Decreto-ley foral.

La ampliación de los sistemas autonómicos de fuentes mediante esta incorporación del Decreto-ley territorial ha suscitado reservas doctrinales, por consideraciones esencialmente de oportunidad (resumibles en la falta de una necesidad real de esta figura normativa),¹¹³ pues desde la perspectiva estrictamente técnico-jurídica, la misma doctrina admite en general que esa incorporación no es contraria al texto constitucional. La interpretación seguida a este respecto por el legislador estatuyente de 2006-2011 precisamente ha partido de la ausencia de obstáculo constitucional a la recepción de la categoría del Decreto-ley en el catálogo autonómico de fuentes, para a renglón seguido afirmar la conveniencia de su inclusión estatutaria como vía de perfeccionamiento de los sistemas de gobierno de las respectivas Comunidades Autónomas, dentro de los parámetros generales del parlamentarismo racionalizado.

En el ordenamiento jurídico español, el razonamiento doctrinal, anteriormente señalado, atinente a la falta de necesidad de esta fuente normativa autonómica, o la ponderación del legislador estatuyente en torno a su conveniencia como forma de profundizar o perfeccionar el autogobierno, son, en todo caso, consideraciones de oportunidad atendibles desde una perspectiva *lege ferenda*. Pero, en cambio, no suponen en España ni obstáculo, ni parámetro de constitucionalidad (a diferencia de lo afirmado por la jurisprudencia y la mayoría de la doctrina en Italia, como se indicó en el primer capítulo del presente trabajo, dadas las diferencias que, sin perjuicio de las similitudes, median entre ambos ordenamientos).

Conforme a la efectiva configuración de la legislación gubernamental de urgencia en los diversos Estatutos de Autonomía íntegramente

113 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.

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 diversos Estatutos que lo contemplan, se hallan claramente inspiradas en la regulación que realiza el artículo 86 de la Constitución acerca de la homóloga y homónima fuente estatal del Derecho.

Lo común se cifra en el presupuesto habilitante que permite al correspondiente Consejo de Gobierno dictar esta clase de disposiciones legislativas provisionales (la extraordinaria y urgente necesidad, con leves variantes terminológicas irrelevantes). También coinciden todos los Estatutos en otorgar rango y fuerza de Ley a este tipo de disposiciones, en subrayar la recién mencionada provisionalidad de su inicial aprobación gubernamental, y en la previsión del trámite de posterior convalidación o derogación ante la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma. El mayor grado de heterogeneidad se da, por el contrario, en la configuración concreta de un rasgo genérico, que, sin embargo, también es común a todas las regulaciones estatutarias del Decreto-ley autonómico: la previsión de límites materiales, ámbitos excluidos de normación mediante esta fuente del Derecho, pues tales límites, si bien establecidos en todos los Estatutos que la prevén, varían en cuando a su concreto alcance respectivo.

Al análisis de tales aspectos se dedican los epígrafes que siguen, mediando ya la advertencia de que el general mimetismo de las prescripciones estatutarias actualmente existentes en esta materia con respecto a la configuración del Decreto-ley estatal en el artículo 86 de la Constitución no significa que, en la ordenación y fisonomía de los decretos-ley autonómicos, deban necesariamente confluír la regulación establecida sobre ellos en los respectivos Estatutos, y la contenida en el precepto constitucional, dando lugar a una mera acumulación mecánica de requisitos y procedimientos derivados de una y otra serie de regulaciones.

A priori, y por el contrario, son las expresas previsiones de los propios Estatutos de Autonomía las 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, el Decreto-ley, en la respectiva Comunidad Autónoma. La excepción fundamental viene dada por el Estatuto valenciano, al remitir expresamente en su artículo a lo establecido para el Decreto-ley estatal en el artículo 86 de la Constitución.

3.2.1 · El hecho habilitante (de necesaria y antecedente previsión general estatutaria): la «extraordinaria y urgente necesidad»

Tal y como se anticipaba, y prácticamente transcribiendo el artículo 86 de la Constitución, todos los Estatutos íntegramente reformados prevén que el Decreto-ley (autonómico) sólo pueda dictarse en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Con leves variantes terminológicas, así se establece en los artículos 110.1 del Estatuto andaluz, 44.1 del aragonés, 49.1 del balear, 25.4 del castellano-leonés, 64.1 del catalán, 33.1 del extremeño, 21 bis, primer apartado, de la LORAFNA, y 44.4 del Estatuto valenciano.

Más allá de estas variantes, cabe plantear si la coincidencia con la definición que del hecho habilitante del Decreto-ley estatal hace el artículo 86.1 de la Constitución determina que sea aplicable al Decreto-ley autonómico la jurisprudencia constitucional generada respecto a aquél. La respuesta es, en principio, afirmativa, precisamente por la práctica identidad de contenidos reguladores al respecto, en todo lo relacionado con los amplios márgenes de apreciación del Gobierno central, y del Congreso de los Diputados, en su respectiva condición de órganos de dirección política, en torno a la concurrencia de la situación necesitada de pronta atención normativa. Y también resulta dicha jurisprudencia aplicable en lo que se refiere al alcance del control jurisdiccional que corresponde al Tribunal Constitucional (planteamientos, pues, que son trasladables *mutatis mutandis* a los correspondientes Consejos de Gobierno y Asambleas legislativas, con similares funciones de *indirizzo* en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma).

Pero más estricto aún ha de ser, en el caso del Decreto-ley autonómico, el control jurisdiccional en torno a uno de los elementos «reglados» de índole objetiva en los que puede y debe centrarse la labor fiscalizadora del Tribunal Constitucional: el hecho de que efectivamente medien circunstancias habilitantes no atendibles mediante el lapso temporal que implica la tramitación del procedimiento legislativo, en su caso mediante aplicación de las generales fórmulas de acortamiento del mismo (lectura única, leyes de Comisión, tramitación urgente). Y ese carácter más estricto aún, en lo que en la jurisprudencia constitucional ha venido a ser uno de los aspectos en que mayor carga incisiva ha tenido el control jurisdiccional sobre los decretos-ley estatales, se debe a un dato de orden institucional u orgánico, con directo impacto condicionante de este aspecto cronológico atinente a la urgencia del Decreto-ley, que diferencia a las Comunidades

Autónomas del Estado: el carácter unicameral de las Asambleas legislativas de aquéllas.

Tal determina, objetivamente, la necesidad de un menor intervalo cronológico para la tramitación de leyes en el respectivo Parlamento territorial 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 de la Comunidad Autónoma, frente a lo que, respecto a un Decreto-ley del Gobierno central, tarda en tramitarse la aprobación de una Ley por las Cortes Generales.

Otro dato diferencial en esta labor de fiscalización jurisdiccional sobre la concurrencia de la circunstancia extraordinaria legitimadora del Decreto-ley autonómico, por contraste con el control del mismo requisito en relación con el Decreto-ley estatal, viene dado por el menor volumen cuantitativo de producción legislativa que año a año caracteriza a cada cámara legislativa territorial singularmente considerada, por comparación con las Cortes Generales. Esta menor carga de trabajo permite más rapidez en la tramitación de iniciativas legislativas para proveer a situaciones que demanden, a juicio del Consejo de Gobierno (y ulteriormente, de la Asamblea parlamentaria autonómica si otorga la pertinente convalidación), una pronta atención normativa.

Recuerdan ambas consideraciones (unicameralismo y menor carga cuantitativa de trabajo legislativo de las Asambleas legislativas autonómicas) a los argumentos barajados por la Corte Constitucional italiana y la doctrina de aquel país, como se expuso en el primer capítulo del presente trabajo. Pero, en España, como se viene subrayando, no se configuran ambas circunstancias como parámetros de constitucionalidad de la recepción estatutaria de la figura del Decreto-ley territorial, sino que, admitido que esta misma recepción no es inconstitucional, tales planteamientos o indicadores juegan como parámetros a valorar en el juicio de validez de los concretos decretos-ley que en cada momento dicten los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas, una vez dotadas éstas de tal potestad normativa mediante previsión al respecto en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

El estado de necesidad no es en sí mismo fuente del Derecho, sino, en todo caso, circunstancia expresamente ponderada en el ordenamiento, bien para la atribución normativa (expresa) de potestades públicas extraordinarias, bien, en su caso, como factor de exclusión o reducción de responsabilidades individuales asimismo normativamente establecido. Obviamente,

sólo en el primer sentido apuntado puede tener esta noción interés en su tratamiento desde la óptica del presente trabajo. Con arreglo a la misma, el estado de necesidad aparece como un genérico instituto explicativo, fundamentador y subyacente al explícito reconocimiento normativo de ciertas potestades, o de la alteración del normal régimen de funcionamiento de instituciones públicas.

Tal subyacente cobertura se halla detrás de mecanismos varios, pero siempre expresamente regulados con anterioridad a su concreto empleo, como los estados críticos constitucionales (alarma, excepción y sitio), 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 *ex ante*, como por ejemplo, la de emanación de decretos-ley autonómicos sin expresa regulación general precedente.

Lisa y llanamente, la emanación de un Decreto-ley autonómico por motivos de estado de necesidad, sin cobertura en la explícita y previa regulación general estatutaria de la pertinente potestad normativa del Consejo de Gobierno para adoptarlos 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 Ejecutivo y Legislativo, imperante en la forma de gobierno parlamentaria a que responden los esquemas institucionales de todas las Comunidades Autónomas, no cabe hablar de un general principio de sustituibilidad del Legislativo por el Ejecutivo.¹¹⁴ Todo supuesto de tal condición (todo caso de potestades sustitutivas) debe estar normativamente preestablecido, y además mediante disposiciones con el suficiente rango (esto es, en el caso del Decreto-ley territorial, por el correspondiente Estatuto de Autonomía).

De otro lado, no cabe considerar como parámetro de validez del Decreto-ley autonómico, en relación de mutua exclusión de ámbitos materiales de aplicación y supuestos habilitantes de producción, el que haya o no posibilidad de subvenir a la situación extraordinaria requerida de urgente atención normativa mediante el dictado de reglamentos de necesidad. A éstos no sólo es esencial la provisionalidad de sus efectos. Tam-

114 Sostiene la existencia y vigencia de tal principio I. Lasagabaster, «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-leyes...», *cit.*, pág. 114.

bién les es connatural 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.

En realidad, la limitación temporal a la eficacia 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 resultara necesaria la alteración permanente del *statu quo* regulador que los mismos provisional y temporalmente produjeron. Una circunstancia esta última a la que puede extenderse la apreciación inicial gubernamental y parlamentaria posterior (esta última, en trámite de convalidación o derogación) sobre 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 la urgencia.¹¹⁵ 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, abogando por una respuesta afirmativa a este último extremo, y extendiendo la consideración de tal a la idea de definir la necesidad en relación con el desarrollo de un programa gubernamental concreto.¹¹⁶

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 perspectivas 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 las finalidades señaladas para la gobernación

115 P. Santolaya Machetti, *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 105-106.

116 *Op. cit.*, págs. 107-108.

del país, o cuando se dan coyunturas económicas que exigen una rápida respuesta.¹¹⁷ 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, como también han puesto de relieve, entre otras, las SSTC 137/2001, de 14 de septiembre, F.J. 4, 11/2002, de 17 de enero, F.J. 4, y 137/2003, de 3 de julio, F.J. 3.

De hecho, la tempestividad es uno de los pocos parámetros objetivos seguros, según se desprende de la jurisprudencia constitucional. Urgente es, en definitiva, aquella situación o necesidad que no quepa atender mediante la tramitación del procedimiento legislativo de urgencia.¹¹⁸ En cambio, no es requisito necesario para la concurrencia del hecho habilitante que se trate de materia reservada material o formalmente a la Ley, a pesar de que así pudiera indicarlo 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 a la Ley, bastando la mera regulación reglamentaria de la materia.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha negado que la mera suficiencia de reglamentos sea situación incompatible con la adopción de decretos-ley. 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. Para el Alto Tribunal, ello se debe a que no existe una reserva reglamentaria inaccesible al Legislativo,¹¹⁹ afirmación que ha sido doctrinalmente criticada,¹²⁰ pues el núcleo de la cuestión que había de abordar la Sentencia no se cifraba en la materia regulada, sino en la concurrencia o no de la urgente necesidad de Decreto-ley cuando baste la adopción de reglamentos (o en el caso de la elevación de rango de los previamente existentes, porque podría ser suficiente para subvenir a la urgencia el mero mantenimiento del anterior *statu quo* normativo).

117 F.J. 5 de la Sentencia.

118 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.

119 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.

120 P. Santolaya, *op. cit.*, págs. 115-116.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional exige, para el Decreto-ley estatal (requisito asimismo extrapolable al autonómico), que haya conexión de sentido entre la situación habilitante y las medidas que se adoptan en la norma legislativa gubernamental de urgencia.¹²¹ De tal manera que el ejercicio de esta potestad normativa por parte del Ejecutivo no le autorizaría para incluir en sus decretos-ley cualquier tipo de disposiciones, y en particular, previsiones que por su contenido, y de modo evidente, no guarden relación alguna, directa o indirecta, con la situación que se trata de afrontar.¹²² 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-ley incorporen medidas de eficacia inmediata.¹²³

No obstante ello, cabe distinguir entre la regulación inmediata de la coyuntura urgente y la efectividad de las normas producidas a tal fin,¹²⁴ pues no es preciso, tanto la inmediata ejecución de las reglas establecidas, cuanto el hecho de que se haya instaurado con urgencia un nuevo marco legal, a condición de que no quede diferida tal regulación a un futuro no concretado, sino a un momento especificado en el propio Decreto-ley.¹²⁵ E igualmente parece trasladable a la potestad de dictar decretos-ley autonómicos la jurisprudencia constitucional generada en torno a los márgenes de discrecionalidad constitucionalmente conferidos al Gobierno central 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 tal 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 de-

121 Así por ejemplo, entre muchas otras, STC 182/1997, de 28 de octubre, F.J. 3.

122 STC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 3.

123 Entre otras, SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 6, y 29/1986, de 21 de marzo, F.J. 2.C).

124 STC 23/1993, F.J. 6. Al respecto, *vid.* A. Carmona Contreras, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, *cit.*, pág. 126.

125 SSTC 29/86, de 20 de febrero, F.J. 2 y 6, y 23/1993, de 21 de enero, F.J. 5.

cisión 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»,¹²⁶ mención institucional esta última que necesariamente hay que entender aplicable a la respectiva Asamblea legislativa en el caso de los decretos-ley 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 la extraordinaria potestad legislativa gubernamental de urgencia, dado que una adecuada realización de los cometidos de control jurisdiccional que corresponden al Alto Tribunal demanda que la mencionada 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.¹²⁷

También ha identificado la jurisprudencia constitucional 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. Tales factores habrán quedado reflejados en la Exposición de Motivos de este último, en el debate parlamentario de convalidación y en el expediente de elaboración del texto normativo de origen gubernamental, todo lo cual implica que la definición de la situación habilitante ha de hallarse explícita y razonada en el propio Decreto-ley en cuestión.¹²⁸

Por último, y mediando el importante matiz del necesario ajuste de los decretos-ley autonómicos al elenco competencial de las respectivas Comunidades, cumple citar aquí el representativo resumen de las diversas situaciones en que el Tribunal Constitucional ha entendido que concurría el presupuesto habilitante, en el caso del Decreto-ley estatal, realizado en la STC 68/2007:

«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 situa-

126 STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 5.

127 STC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 3.

128 *Ibid.*, F.J. 4.

ción 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)». ¹²⁹

3.2.2 · Las limitaciones materiales: una relativa heterogeneidad interestatutaria

Dentro de los Estatutos con expresa regulación de los decretos-ley como tipo normativo expresamente incorporado al catálogo autonómico de fuentes, cabe apreciar dos modos básicos de abordar la fijación de límites materiales o ámbitos exentos de esta potestad legislativa gubernamental de urgencia. Difieren tales modelos, no sólo en cuanto a las concretas exclusiones establecidas, sino también en lo que se refiere a la metodología para definirlos, extremos sobre los que es posible apreciar, como podrá comprobarse en su respectivo análisis en los subepígrafes que siguen, una desigual densidad normativa interestatutaria.

¹²⁹ STC 68/2007, de 28 de marzo, F.J. 6.

3.2.2.1 · La generalizada prohibición de afectar a los derechos. Similitudes y diferencias entre los diversos Estatutos

A semejanza de la regulación constitucional del Decreto-ley en el ámbito del Estado, una limitación generalizada a la nueva figura homónima autonómica en los respectivos Estatutos tiene que ver con la afectación o regulación de los derechos y libertades. Sin embargo, como podrá comprobarse en seguida, son discernibles algunas diferencias entre las distintas regulaciones estatutarias al respecto, no sólo de carácter terminológico. Así, algunos Estatutos refieren la interdicción a los derechos regulados en el propio texto estatutario, como sucede con los artículos 110.1 de la norma estatutaria andaluza, 49.1 del balear, 25.5 de la castellano-leonesa, y 64.1 de la catalana.

En cambio, y en contraste, el artículo 44.1 del Estatuto de Aragón remite el círculo material exento de decretos-ley, más ampliamente, a los derechos y libertades de los aragoneses: un concepto este último que, al no coincidir con la rúbrica del propio Título estatutario dedicado a los derechos, debe entenderse de mayor radio de acción, abarcando, no sólo a los derechos estatutarios, sino también a los constitucionales sin reflejo expreso en el Estatuto, que puedan generar, igualmente, 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. Y de igual modo, y con similares consideraciones, 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-ley forales al desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los navarros.

Asimismo son de destacar algunas significativas divergencias interestatutarias en cuanto 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-ley territoriales «no podrán afectar» a los derechos, entendidos éstos en el sentido jurídico antecedentemente expuesto. Tal locución figura, concretamente, 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 establecida, de afectar al régimen de los derechos puede entenderse equivalente al entendimiento dado

al mismo término, «afectar» por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para el Decreto-ley del Estado).

Mayor amplitud, en cambio, presenta la interdicción señalada en el Estatuto aragonés, pues lo que en él se impide no es sólo la afectación, sino, más extensamente, que los decretos-ley puedan tener por objeto los derechos y libertades, lo que parece permitir otras formas adicionales de incidencia distintas de la afectación (vedadas, en cambio, al Decreto-ley estatal),¹³⁰ además de la regulación del régimen general de los derechos. Igualmente en este punto se manifiesta el despliegue del principio dispositivo, que ha permitido al legislador estatuyente establecer más restricciones al Decreto-ley autonómico en Aragón que las constitucionalmente definidas a su homónimo y homólogo estatal.

El Estatuto catalán presenta también alguna singularidad digna de reseña en este aspecto. Dice su artículo 64.1 que no podrán ser objeto de Decreto-ley, entre otras restricciones materiales que se analizarán 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 del Decreto-ley (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 del Parlament) se extiende, no

130 Recuérdesse la interpretación otorgada por el Tribunal Constitucional a la prohibición constitucional de afectación de los decretos-ley 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, FJ.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)».

sólo a la regulación del régimen general (tal es lo que ha de entenderse por el término «regulación esencial y desarrollo directo», que define en el precepto estatutario lo que no puede hacer el Decreto-ley autonómico) de los derechos estatutariamente mencionados en el Título I.

La prohibición alcanza, del mismo modo, 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, pues las previsiones del Título I del Estatuto, como se desprende de su artículo 37.4, no suponen ni la creación nuevas competencias (autonómicas) o la modificación de las ya existentes, según recuerda la STC 31/2010.¹³¹

En el caso de Valencia, la metodología estatutaria, consistente en el reenvío al artículo 86 de la Constitución como norma rectora de las condiciones a que debe someterse el dictado autonómico de decretos-ley, plantea el interrogante en torno a cuál haya de ser sentido en que tal reenvío deba entenderse. Parece que su exégesis no ha de ser completamente textual (obviamente, una norma gubernamental valenciana de urgencia 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 teleológica, lo que no deja de plantear problemas: habrá de determinarse el propósito perseguido por cada limitación material constitucionalmente señalada al Decreto-ley estatal, para adaptarlo y aplicarlo a aquellas prescripciones de los decretos-ley valencianos que pueden tener un sentido similar, pero con proyección sobre la propia Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta, concretamente, a los derechos, no parece que el límite a la potestad legislativa gubernamental autonómica de urgencia deba entenderse ceñido a lo que textualmente dice el artículo 86.1 de la Constitución. Esto es, no parece defendible que únicamente determine la invalidez del Decreto-ley valenciano cuando afecte a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I de la Constitución, sino más bien, que además de la afectación a tales derechos y deberes constitucionales, impediría también hacerlo sobre institutos o situaciones jurídicas o fácticas contempladas en el Título I del Estatuto valenciano, referente a derechos. Y ello, con independencia de que la STC 247/2007 dijera que, salvo los referentes a los

131 STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 18.

derechos de sufragio, los demás preceptos estatutarios recogidos en el mencionado Título tienen el mero valor de orientaciones generales o mandatos al legislador.¹³²

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 afectación a los derechos, los cuales por otra parte, tampoco dan lugar a un Título estatutario específico, a diferencia de los restantes Estatutos íntegramente reformados desde 2006. Realmente, el único derecho afectado por un límite expreso en el vigente texto estatutario de Extremadura es el de sufragio en el propio ámbito autonómico, pero por la vía, que más adelante se analizará, de prohibir 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 interdicción de regular 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 en el sistema autonómico de fuentes le imponen límites de orden institucional. Así, el artículo 110.1 del Estatuto andaluz prohíbe afectar a las instituciones de la Junta de Andalucía, noción esta última 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 impide que puedan ser objeto de Decreto-ley territorial 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 las exclusiones delimitadas en el artículo 86.1 de la Constitución a la incidencia de Decreto-ley estatal sobre los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I de la propia Norma Fundamental, pero que posiblemente pueda aplicarse a las Comunidades cuyo Estatuto también emplea ese

¹³² STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 15.c).

mismo término para delimitar el alcance de prohibición de incidencia de Decreto-ley sobre la ordenación de las instituciones de autogobierno). De hecho, se utiliza en el artículo 44.1 del Estatuto aragonés el giro más amplio de «ser objeto de», el cual parece dar lugar a una más extensa exclusión, de modo que toda incidencia sobre una institución autonómica parece quedar vedada a la regulación mediante Decreto-ley territorial.

El artículo 49.1 del Estatuto balear prescribe, a su vez, que los decretos-ley del Consejo de Gobierno no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de las Illes Balears. Ningún precepto del mismo Estatuto señala cuáles son esas instituciones básicas, y si existen otras que no lo sean, al menos entre las de expresa previsión en el propio texto estatutario. Sin embargo, parece que el artículo 49.1 puede interpretarse a la luz del artículo 39, y entenderse ambas disposiciones estatutarias de Baleares en conjunta exégesis, de tal manera que las instituciones básicas cuya ordenación quedaría vedada al Decreto-ley gubernamental serían 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 redundantes, dado que fijar la sede es lo mismo que regularla, parece que la prohibición de Decreto-ley vendría referida a la completa disciplina normativa de las instituciones autonómicas, con lo que la suma de los términos resultaría equivalente a la interdicción de afectar a las instituciones, que emplean otros Estatutos.¹³³

Caso especial es el de Valencia, por la ya destacada remisión estatutaria al artículo 86 de la Constitución, reenvío que, como quedó anteriormente

133 Con esta amplia configuración, no ceñida tan sólo a la fijación de las sedes, sino extensiva a todo el régimen jurídico de las instituciones de autogobierno, queda en cierta medida diluida la crítica doctrinalmente formulada a la expresa previsión de esta limitación material (regulación y fijación de las sedes de las instituciones) al Decreto-ley en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía castellano-leonés (*vid.*, en este sentido, A. M.^a Redondo García, «Sistema de fuentes en Castilla y León», en I. Sáez Hidalgo (dir.), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008, págs. 171-172, y nota 24), por considerarse triplemente redundante, ante la exigencia estatutaria de Ley de aprobación por mayoría de dos tercios de las Cortes castellano-leonesas para la fijación de las sedes institucionales, la dificultad de imaginar una situación de urgencia reguladora en esta cuestión, y la previa resolución de la cuestión de las sedes (polémica en esta Comunidad Autónoma, como el propio trabajo doctrinal citado pone de manifiesto) en una Ley autonómica de 1987, cuyo contenido se considera que debería haber pasado al nuevo Estatuto de Castilla y León.

señalado, debe entenderse en un sentido no literal, sino adaptado a las peculiaridades institucionales de la Comunidad valenciana, de manera que la mención constitucional al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado debe entenderse efectuada las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma. Y conforme a la distinción resultante de los apartados 1 y 2 del artículo 20 del mismo texto estatutario, parece que esas instituciones básicas son las mencionadas en el primero de ellos (les Corts, el President y el Consell), mientras que no lo serían las del segundo apartado (al comenzar éste 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. Pese a ello, tal género de restricción material deriva de la limitación estatutariamente establecida, en ambos casos, impidiendo que los respectivos decretos-ley territoriales puedan regular materias que el propio Estatuto de Autonomía reserve a leyes de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada, en los concretos términos que más adelante se expondrán al analizar este tipo de restricciones.

3.2.2.3 · La generalizada prohibición de incidir en la regulación del régimen electoral de la Comunidad Autónoma

El régimen electoral se erige en otro de los conceptos en torno a los cuales se construye una restricción que, también con algunas variantes, la mayor parte de Estatutos donde se contempla la figura del Decreto-ley autonómico imponen a éste. Directa y literalmente, el régimen electoral se prevé con tal eficacia impeditiva, a modo de valladar, en los Estatutos de Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León. Y también, aunque no directamente, sino, una vez más, a través de la exclusión consistente en la prohibición de regular materias sometidas a leyes territoriales de aprobación por mayoría cualificada, aparece el régimen electoral como excepción al dictado de decretos-ley autonómicos en los Estatutos catalán (artículo 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 expresamente establece como límite la prohibición de afectar mediante Decreto-ley autonómico el régimen electoral. Pero, en este caso, la exclusión no se restringe a la elección del Parlamento, sino que se extiende además al régimen electoral de

los Consejos insulares, por pertenecer éstos a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, conforme al artículo 39 del propio Estatuto, según se ha indicado con anterioridad. Concretamente, el texto estatutario balear confía a una Ley autonómica 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 a esta materia dentro del ámbito de materias vedadas al Decreto-ley autonómico en Baleares.

En el caso valenciano, por último, el reenvío del artículo 44.4 del Estatuto al artículo 86 de la Constitución determina que sea trasladable al régimen electoral autonómico la interdicción de afectar al régimen electoral general que el precepto constitucional impone al Decreto-ley del Estado.

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 objeto de expresa previsión estatutaria. En los Estatutos que sí la establecen de forma específica, su concreta configuración es variada, lo cual determina 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. Por otro lado, los artículos 44.1 del aragonés y 64.1 del catalán vienen a señalar, más ampliamente, que no podrán ser objeto de Decreto-ley los Presupuestos. Y finalmente, el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura dice que no podrán ser objeto de Decreto-ley las leyes de presupuestos.

Cuando la interdicción estatutaria, cual sucede en Andalucía, se ciñe a la aprobación del Presupuesto, *sensu contrario*, cabrían otras formas posteriores de incidencia de decretos-ley sobre el mismo. Así por ejemplo, la realización urgente de las adaptaciones normativas necesarias en las previsiones de ingresos y en las autorizaciones de gastos en caso de prórroga de la Ley de Presupuestos del ejercicio anterior por no aprobación de la correspondiente a la anualidad en curso. Y al igual que en el Estado, cabría asimismo la ulterior aprobación de créditos extraordinarios mediante Decreto-ley, respetadas las exigencias relacionadas con el hecho habilitante, y demás generales de validez estatutaria y constitucional.

Matiz relevante a destacar es que la prohibición no se refiere en el artículo 110.1 del Estatuto andaluz a la aprobación de la Ley de Presupuestos, sino a la de los Presupuestos. La diferencia terminológica, aunque no fácilmente perceptible, esconde consecuencias no desdeñables. Para concretar el contenido respectivo de ambos conceptos (Ley de Presupuestos, de un lado, y Presupuestos, de otro) debe acudir al artículo 190 del propio texto estatutario de Andalucía. Y aunque a la vista de la rúbrica que lo encabeza («Ley del Presupuesto») semejaría que el precepto sólo se refiere al primero de ambos conceptos, en realidad en él se regulan los dos.

A tenor del apartado 2 del citado artículo 190, el contenido del Presupuesto se cifra en la determinación de la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes. Concepto que se ve precisado en el inciso inicial del siguiente apartado del mismo artículo, donde se señala que el Presupuesto comprende los correspondientes estados de gastos e ingresos, y también las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución. Por el contrario, el inciso final del propio apartado 3 del artículo 190 del Estatuto andaluz define lo que específicamente es la Ley de Presupuestos, otorgándole un eventual contenido más amplio: necesariamente, ha de incluir el Presupuesto así entendido, pero además puede contener también normas para implementar la política económica del Gobierno.

En lectura sistemática y conjunta (e incluso literal) de los artículos 110.1 y 190, apartados 2 y 3, del Estatuto andaluz, parece claro que la exclusión de Decreto-ley se refiere a la aprobación del Presupuesto, como necesario y mínimo contenido de la Ley de Presupuestos. En cambio, quedaría fuera de la exclusión de la legislación autonómica gubernamental de urgencia el otro contenido, contingente y no necesario, de la Ley de Presupuestos, la posible adopción de normas para implementar la política económica del Gobierno, que podrían así, no sólo ser genéricamente objeto de decretos-ley, sino que éstos, específicamente podrían modificar en un momento posterior las contenidas en una previa Ley de Presupuestos.

Por su parte, y en términos prácticamente coincidentes, Aragón y Cataluña configuran de modo distinto a Andalucía este tipo de exclusión de Decreto-ley. En efecto, tanto el Estatuto aragonés como el catalán no dicen que el Decreto-ley no pueda aprobar los Presupuestos, como el andaluz, sino, más ampliamente, que el Decreto-ley no puede *tener por objeto* el Presupuesto (Aragón) o los Presupuestos (Cataluña). La mayor eficacia limitativa de la exclusión se debe a que a la aprobación inicial acompaña

también, como materia vedada al Decreto-ley, toda forma de directa incidencia ulterior sobre el Presupuesto (al excluir que éste pueda, genéricamente, ser objeto de Decreto-ley). Esto es, quedarían también excluido que un Decreto-ley aragonés o catalán puedan realizar las adaptaciones normativas del Presupuesto derivadas de la prórroga automática del mismo por la no temporánea adopción del correspondiente al ejercicio en curso, o la concesión de créditos extraordinarios.

La praxis acaecida en Cataluña ha generado ya algunos relevantes posicionamientos institucionales (del Consejo de Garantías Estatutarias) en el ámbito autonómico acerca de la interpretación del artículo 64.1 del Estatuto de Autonomía en torno al contenido, alcance y límites de la restricción consistente en que los decretos-ley territoriales no pueden tener por objeto el Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Dos han sido los casos. Primero, en relación con el Decreto-ley 3/2011, de 20 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Tesorería, cuyo contenido se cifraba en habilitar al Govern para realizar un aplazamiento puntual (por una única vez), y con efectos limitados al mes de diciembre de 2011, de las retribuciones del personal al servicio de la Administración y del sector público de la Generalitat. Y en segundo término, con el Decreto-ley 4/2011, de 20 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria, que esencialmente autoriza al Gobierno autonómico a emitir deuda pública, por las cuantías y para la cobertura de las partidas presupuestarias de gastos autorizados por la prorrogada Ley de Presupuestos de 2011.

Por lo que respecta al Decreto-ley 3/2011, ha estimado del Consell de Garanties Estatutàries que el aplazamiento limitado al mes de diciembre de la partida relativa a retribuciones de personal no vulnera el límite estatutario asignado al Decreto-ley consistente en no poder tener por objeto el Presupuesto, al no haberse alterado en este caso la autorización para el gasto efectuada en la Ley de Presupuestos, ni en la cuantía ni en el destino de la partida, dejando subsistente la subyacente obligación, pese a su temporal suspensión, y manteniendo su carácter vinculante como deuda hasta el momento del íntegro pago de la cuantía así aplazada.¹³⁴ Según la referida interpretación, el límite general consistente en no poder tener como objeto el Presupuesto supondría que el Decreto-ley no podría modificar la autorización de gasto, pero sí su temporalidad.

134 Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña número 1/2012, de 10 de enero, sobre el Decreto-ley 3/2011, de 20 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Tesorería.

Por su parte, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, adoptado sobre el Decreto-ley 4/2011,¹³⁵ aborda en términos aún más amplios y generales la interpretación del límite a la legislación autonómica gubernamental de urgencia consistente en no poder tener por objeto el Presupuesto. La norma dictaminada, en esencia, autoriza al Govern de la Generalitat endeudarse mediante emisión de Deuda Pública, en los términos y condiciones fijados en la propia Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2011, todo ello con efectos desde la entrada en vigor del propio Decreto-ley y mientras se mantenga la situación de prórroga de dicha Ley de Presupuestos.

Como acaba de adelantarse, el Consejo de Garantías aborda en profundidad mediante este Dictamen la interpretación del concepto de Presupuestos como objeto de exclusión del ámbito material de aplicación del Decreto-ley autonómico, relacionándolo con la general definición que del propio Presupuesto realiza el artículo 212 del texto estatutario catalán y, en sentido coincidente, también en los artículos 134.2 de la Constitución, 21 de la LOFCA y 27 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña), concluyendo que el contenido del Presupuesto se ciñe a la previsión de gastos y la autorización de ingresos, y que por tanto a él debe entenderse referida la exclusión del Decreto-ley en el artículo 64.1 del Estatuto. De ello se sigue, según el Dictamen, que no puede aprobarse el Presupuesto de la Generalitat mediante Decreto-ley del Govern, y que el Decreto-ley territorial tampoco puede introducir modificaciones presupuestarias, aunque entendidas, no como cualquier modificación de la Ley autonómica de Presupuestos, sino del referido contenido mínimo y necesario del Presupuesto.

Acotando aún más el alcance de la exclusión, sostiene el Dictamen que sólo pueden considerarse modificaciones presupuestarias vedadas al Decreto-ley por el artículo 64.1 del Estatuto aquéllas que alteren las autorizaciones de gastos efectuadas en la Ley de Presupuestos. La razón invocada es que la Constitución y la normativa general presupuestaria sólo se refieren a tal tipo de modificaciones, concretamente consistentes en la concesión de los créditos extraordinarios y en los suplementos de crédito. O bien, y dado que, como el propio Dictamen recuerda, el Tribunal Constitucional ha señalado que constituyen una unidad con las autorizaciones y estados de gastos

135 Dictamen 2/2012, de 16 de enero, del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, sobre el Decreto-ley 4/2011, de 20 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria.

las adicionales previsiones contenidas en la misma Ley de Presupuestos destinadas a clarificar y ejecutar tales autorizaciones, asimismo esas adicionales previsiones de la Ley de Presupuestos serían contenido vedado al Decreto-ley autonómico por el referido precepto estatutario.

En cambio, considera el Dictamen que la autorización, contenida en la Ley de Presupuestos, de endeudamiento mediante emisión de Deuda Pública, al no identificarse con el contenido estricto del Presupuesto antes definido, pese a guardar relación con la previsión de ingresos, no se halla afectada por la exclusión del Decreto-ley en materia presupuestaria que establece el artículo 64.1 del Estatuto, del mismo modo que tampoco lo estarían otras reglas relativas a la regulación de las fuentes de ingresos, como las de carácter tributario (exclusión esta última adicionalmente respaldada por la bifurcación constitucional de la potestad financiera en tributaria y presupuestaria). Aunque esta conclusión ya de por sí da respuesta (afirmativa) al interrogante planteado en torno a la validez del Decreto-ley sometido a consulta, el Dictamen continúa diseccionando la general exclusión presupuestaria estatutariamente establecida al Decreto-ley, mediante análisis del peculiar contexto en el que se inserta la norma gubernamental de urgencia efectivamente dictaminada: el de la prórroga presupuestaria.

Partiendo de la equivalencia entre la prórroga y la aprobación inicial del Presupuesto (con la consiguiente exclusión de Decreto-ley), y afirmando que la prórroga de aquél no altera la circunstancia de que la ulterior afectación al contenido adicional (o no necesario) de Ley de Presupuestos no implica modificación presupuestaria estatutariamente excluida de Decreto-ley, el Dictamen analiza si es posible, en concreto, que un Decreto-ley reproduzca, con efectos para todo el período de prórroga la autorización de endeudamiento, que inicialmente realizaba para el ejercicio correspondiente la Ley de Presupuestos automáticamente prorrogada.

Matiza el Dictamen, en este sentido, que la prórroga automática, aun comprendiendo a las autorizaciones de gastos por su importe inicial previstas en la Ley prorrogada, lógicamente no se extiende a las referentes a servicios o programas que finalizaron durante el ejercicio correspondiente. Y que, asimismo con la finalidad de hacer efectiva la viabilidad del Presupuesto prorrogado, la prórroga automática puede entenderse extensiva a los contenidos normativos de la Ley de Presupuestos adicionales al contenido mínimo y necesario del Presupuesto. Concretamente, dentro de esos adicionales contenidos normativos de las disposiciones de la Ley de Presupuestos, las reglas eventualmente establecidas en materia tributaria, o las

concretas autorizaciones para emitir Deuda pública que en ella pueden haberse incluido.

De hecho, recuerda el Dictamen que lo habitual es la expresa renovación de esas normas adicionales de la Ley de Presupuestos por el período en que resulte prorrogada, a menudo a través de Decreto-ley cuando se trata de normas tributarias. Esta circunstancia se ve corroborada por la STC 137/2003, de 3 de julio, en la que expresamente se reconoce que las situaciones de prórroga presupuestaria pueden reclamar la aprobación de normas dirigidas a la adaptación de los estados de ingresos y gastos presupuestarios prorrogados. Entre otras finalidades, según el Tribunal Constitucional, para actualizar las estimaciones de los derechos económicos que se prevé liquidar durante el ejercicio presupuestario a la inflación, para autorizar operaciones financieras que garanticen la financiación de los créditos prorrogados, o, en fin, para actualizar las retribuciones de los funcionarios y pensiones públicas.¹³⁶

También puntualiza el Consell de Garanties que lo mismo ha sucedido, en el Estado, con las autorizaciones de endeudamiento destinadas a la total o parcial financiación de créditos extraordinarios contenidas en este tipo de normas gubernamentales de urgencia, y más recientemente, en el ámbito concreto de la prórroga de la previa Ley de Presupuestos, con el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit. La consecuencia de todo ello, sostiene el Dictamen, es que, pese a no ser posible la aprobación de la prórroga de los Presupuestos de la Generalitat mediante Decreto-ley autonómico dada su general exclusión del Presupuesto con arreglo al artículo 64.1 del Estatuto, la concreta modificación de los contenidos no estrictamente presupuestarios de la Ley de Presupuestos, tales como los referentes a la regulación general de los ingresos tributarios, o a la concesión de autorizaciones para operaciones de endeudamiento, queda más allá del ámbito de esa misma exclusión presupuestaria, y en consecuencia, puede llevarse a cabo mediante Decreto-ley de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no termina aquí el análisis efectuado por el Dictamen, pues el mismo plantea si la extensión, mediante Decreto-ley, de la autorización de endeudamiento conferida en la Ley de Presupuestos al período de duración de la prórroga de ésta vulnera otras limitaciones generales a la figura del Decreto-ley. Y planteando que tal incidencia puede afectar a

136 STC 137/2003, de 3 de julio, F.J. 4, con cita de la STC 3/2003, de 16 de enero, F.J. 9.

la reserva de Ley establecida en los artículos 135.3 de la Constitución (en su redacción actual, tras la reforma producida en septiembre de 2011) y 213 del propio Estatuto catalán, el Dictamen concluye, con invocación de jurisprudencia constitucional, que en la medida en que no se especifica en ambos que dicha Ley deba ser parlamentaria, hallan cabida en tales preceptos todas las normas con rango legal, y por tanto, el Decreto-ley, como sucede con otras reservas de Ley constitucionalmente establecidas que no hacen alusión a los órganos parlamentarios.¹³⁷

Por su parte, el Estatuto de Extremadura construye de manera distinta de sus homólogos andaluz, aragonés y catalán este tipo de límite a la legislación gubernamental de urgencia, al prescribir en su artículo 33.2, textualmente, que no pueden ser objeto de Decreto-ley las leyes de presupuestos. La interdicción es más amplia que la resultante del Estatuto andaluz, al extenderse, no sólo a la aprobación, sino más ampliamente a ulteriores incidencias sobre la referida Ley anual de Presupuestos. Ello plantea la duda en torno a la eventual inviabilidad, en Extremadura, del Decreto-ley autonómico para realizar adaptaciones de la última Ley de Presupuestos en caso de prórroga de la misma, así como para la concesión de créditos extraordinarios o la realización de suplementos de créditos.

Esa mayor amplitud restrictiva deriva, igualmente, de que lo excluido sea que el Decreto-ley tenga por objeto, no al Presupuesto, como en Cataluña (o Aragón), sino a la Ley de Presupuestos, lo que descarta toda posibilidad de entender limitada la exclusión sólo al concepto estricto de Presupuesto como previsión de ingresos y autorización de gastos. De este modo, la exclusión de decretos-ley de la Junta de Extremadura alcanzaría también a la modificación o incidencia sobre las eventuales previsiones normativas adicionales de la última Ley de Presupuestos, entre ellas, la concesión que ésta hubiera efectuado de autorizaciones de endeudamiento, ni aun como necesaria adaptación a situaciones de prórroga presupuestaria.

137 Por el contrario, en el Voto Particular discrepante formulado al mismo Dictamen 2/2012, del Consell de Garanties Estatutàries, por el Conseller Sr. Marc Carrillo, se estima que sería exigible Ley formal, dado que, en resumen esencial de su argumentación, la autorización de endeudamiento público es una vía hoy por hoy ordinaria de obtención de ingresos públicos, a lo cual se suma que, con la referida autorización, también se repercute sobre los gastos, habida cuenta de la obligación que la misma genera de pago de los correspondientes intereses, y finalmente, por expresa invocación de la doctrina establecida en el ATC 179/2011, de 13 de diciembre, en torno a la exigencia de Ley formal cuando se esté ante una modificación que suponga incremento de ingreso (el caso del Decreto-ley objeto de este mismo Dictamen de Consell de Garanties) o disminución de gastos.

Más amplia es, incluso, la interdicción al Decreto-ley establecida en el artículo 25.4 del Estatuto de Castilla y León, a cuyo tenor no podrá aquél afectar al régimen presupuestario. Tampoco se limita en este supuesto la prohibición a la aprobación inicial del Presupuesto anual autonómico o a ulteriores modificaciones similares a las ya analizadas en las Comunidades precedentes, sino que además de ellas alcanza también a la adopción de las normas generales integrantes del Derecho Presupuestario de la Comunidad Autónoma; esto es, a las disposiciones generales que rigen la formación y elaboración de la Ley de Presupuestos. En otros términos, un Decreto-ley castellano-leonés no podrá aprobar o modificar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, pero tampoco podrá establecer o reformar el Derecho presupuestario de Castilla y León que deba adoptarse en desarrollo del Estatuto de Autonomía (y en su caso, de otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, como los preceptos de la LOFCA sobre los Presupuestos de las Comunidades Autónomas).

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 a los correspondientes decretos-ley autonómicos, ni en el propio Estatuto, ni, como es suficientemente conocido, en el propio precepto constitucional, que nada dice a este respecto en relación con los decretos-ley del Gobierno central y la Ley estatal de Presupuestos. 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.

Uno de los típicos supuestos de empleo gubernamental de la potestad de emanación de decretos-ley, la atención y la rápida respuesta a catástrofes naturales, encuentra entre sus principales modos de materializarse en la urgente habilitación de líneas de ayudas económicas. El problema vendrá determinado, con una excesivamente 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 vigente en cada momento.

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 no se hallen operativas tales opciones, una amplia restricción estatutaria de Decreto-ley autonómico en materia de Presupuestos puede ser tal vez excesivamente rígida, y hacer demasiado dependiente a la Comunidad Autónoma del dictado urgente de decretos-ley estatales, sobre cuya aprobación carece aquélla del pertinente cauce procedimental comparable al que 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 ante las Cortes Generales.

Cabe preguntarse si el legislador estatuyente ha sido consciente en todos estos casos de los posibles efectos de tal tipo de limitaciones en el ámbito presupuestario, el cual, como ya se ha observado, se halla entre los que en la práctica ha sido más frecuente el dictado de decretos-ley estatales (para los que, cierto es, no hay una prohibición expresa relativa a los Presupuestos que pudiera aplicarse, justamente, a la cuestión de la habilitación de créditos extraordinarios, o suplementos o ampliaciones de crédito). No puede descartarse que, con motivo del eventual control jurisdiccional futuro, prevalezca una interpretación restrictiva de esta limitación, al objeto de asegurar un campo propio de acción a la potestad legislativa gubernamental autonómica de urgencia que, de lo contrario, podría ver muy reducido su espacio real de desenvolvimiento. Ni tampoco, en el otro extremo, que la práctica genere un continuo desbordamiento de este límite, con el cual se consolide una auténtica mutación, obviamente no constitucional, pero sí estatutaria.

A este último efecto, resulta oportuno recordar las más limitadas posibilidades de control de constitucionalidad de las disposiciones normativas autonómicas con fuerza de Ley con respecto a las estatales, al menos a través del recurso directo de inconstitucionalidad, que carece de vías de impugnación por minorías parlamentarias cualificadas de las Asambleas autonómicas comparables a la legitimación constitucionalmente concedida a cincuenta diputados o igual número de senadores. De este modo, al margen de apreciación que el Tribunal Constitucional ha reconocido al Gobierno central y al Congreso de los Diputados para valorar si concurre el hecho habilitante del Decreto-ley estatal (*mutatis mutandis* extrapolable al ámbito autonómico, según lo ya dicho), tal vez haya que sumar, para los decretos-ley territoriales, el que adicionalmente pueda resultar de las menores posibilidades de directa impugnación mediante recurso de inconstitucionalidad, precisamente por la falta de legitimación de las minorías parlamentarias de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

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 estatutaria menos lacónica y algo más pormenorizada. Por ejemplo, con alguna referencia al tema de las modificaciones puntuales ulteriores por la vía de los créditos extraordinarios y figuras afines, así como condicionantes finalistas o teleológicos que impidan una real disponibilidad gubernamental mediante Decreto-ley territorial sobre el Presupuesto de la respectiva Comunidad Autónoma.

3.2.2.6 · Otras exclusiones: las materias sometidas a leyes autonómicas de aprobación por mayorías reforzadas

En menos Estatutos que para los decretos legislativos, las materias reservadas a Ley territorial de aprobación parlamentaria por mayoría cualificada marcan un ámbito de exclusión del Decreto-ley autonómico. Así, y pesar de haber establecido este tipo de límite con respecto a la delegación legislativa en su artículo 109.2, el artículo 110.1 del Estatuto andaluz no hace lo propio en relación con el Decreto-ley de la Junta. Por su parte, el Estatuto aragonés, que no prevé este tipo de límite para la delegación legislativa autonómica en el artículo 43.1, tampoco lo prescribe para el Decreto-ley territorial en el artículo 44.1.

En Cataluña el artículo 64.1 delimita un ámbito negativo de exclusión para los decretos-ley que, como ya se ha adelantado, coincide con el ámbito positivo de materias reservadas a Leyes de desarrollo básico, aquéllas que, conforme al artículo 62.2, son aprobadas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, y a las que corresponde regular las materias a que se refieren 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 Decreto-ley territorial las materias objeto de leyes de desarrollo básico. Sin embargo, y a diferencia de su homólogo de Cataluña, no existe precepto expreso en la norma estatutaria balear que diga cuáles sean esas leyes de desarrollo básico. Muy probablemente, la interpretación que deba efectuarse de este «enigmático», por no regulado, concepto, sea hacerlo equivaler al mismo límite señalado en el artículo 48.1 del Estatuto para el Decreto legislativo autonómico, esto es, a las materias reservadas a leyes para cuya aprobación se requiera alguna mayoría especial.¹³⁸

También el artículo 33.2 del Estatuto de Extremadura excluye del Decreto-ley autonómico las materias reservadas a Leyes de aprobación por mayoría cualificada de la Asamblea, igual límite, pues, que el operante sobre la delegación legislativa (y también para las leyes de Comisión, con arreglo al artículo 21.2 del vigente texto estatutario extremeño).¹³⁹ Por último, el artículo 25.5 del Estatuto de Castilla y León opta por excluir del Decreto-ley de la Junta regional el muy amplio grupo de materias reservadas a la aprobación por Ley de las Cortes castellano-leonesas.¹⁴⁰

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

139 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 (mayoría de dos tercios: escudo e himnos) 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).

140 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 residen 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

3.2.3 · *La provisionalidad de la norma gubernamental de urgencia y la convalidación o derogación parlamentaria posterior*

Una vez más sin apartarse del modelo inspirador que ofrece el artículo 86 de la Constitución, todos los Estatutos que incorporan la potestad legislativa gubernamental autonómica de urgencia coinciden en calificar el producto normativo de su ejercicio, los decretos-ley, como disposiciones legislativas provisionales (con la única variante, meramente terminológica, de los artículos 110.1 del Estatuto andaluz y 49.1 del aragonés, que coincidentemente los califican de «medidas» legislativas provisionales). El adjetivo «legislativas» denota el rango y valor de Ley de los correspondientes decretos-ley autonómicos, lo que 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 supone que la estabilización del Decreto-ley territorial se hace depender de su inmediata convalidación o derogación por la correspondiente Asamblea legislativa. La doctrina española, adaptando categorías acuñadas en Italia, ha distinguido entre dos hipótesis o sentidos de la provisionalidad (del Decreto-ley estatal, pero en consideración perfectamente trasladable al autonómico). De un lado, la provisionalidad de la propia fuente o tipo normativo, esto es, del propio Decreto-ley en cuanto tal, como clase genérica de norma o

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).

fuente del Derecho.¹⁴¹ Y de otro lado, la provisionalidad, también, del contenido material de cada 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 limitada vigencia, condicionada al mantenimiento de la situación urgente, transcurrida y agotada la cual tales previsiones perderían su eficacia.¹⁴²

De hecho cierta doctrina expresada por el Tribunal Constitucional, si bien en un momento liminar de su jurisprudencia sobre el Decreto-ley del Estado, parecían apuntar a la provisionalidad también en el segundo sentido. Así, tras señalar que no necesariamente todos los decretos-ley, 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, terminó matizando el Alto Tribunal que 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».¹⁴³

Teniendo en cuenta que el pasaje transcrito no debe entenderse en términos de provisionalidad de la regulación, sino más bien de la necesaria 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 a que la provisionalidad es condición estructural de la fuente, y que en cambio la regulación concretamente contenida en ella no tiene por qué estar sometida a «fecha de caducidad»:

141 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.

142 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.

143 STC 6/1983, de 4 de febrero, F.J. 7.

«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 se ha producido esa convalidación, cede su carácter de provisionalidad (STC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 6)».¹⁴⁴

De hecho, la misma Sentencia recién citada dilucida la importante cuestión de que la provisionalidad, que se vincula 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».¹⁴⁵

¿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 (del Estado) 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, dada su indefinida apertura. Pero, en realidad, ambas series argumentales son conciliables.

En principio, la provisionalidad del Decreto-ley (del Estado) no se traduce en la necesidad ineludible de que sus prescripciones sean de limi-

¹⁴⁴ STC 189/2005, de 7 de julio, FJ. 3.

¹⁴⁵ *Ibíd.*

tada 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 (estatal), no se relaciona con la provisionalidad, sino con otro requisito: la conexión de sentido entre la regulación establecida y la situación de urgencia que la motivó.

Esto es, se trata de una circunstancia sometida a fiscalización jurisdiccional, pero no como imperativo que derive de la provisionalidad del Decreto-ley, sino del control de las exigencias relativas a la concurrencia del hecho habilitante. Por todo ello, según ha aclarado expresamente el Tribunal Constitucional, la provisionalidad no es otra cosa que la necesidad de convalidación del Decreto-ley (estatal), 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 aplicables las consideraciones anteriores sobre los decretos-ley estatales a los de las Comunidades Autónomas, por la idéntica y generalizada definición estatutaria de éstos en términos prácticamente coincidentes con la caracterización constitucional de aquéllos como disposiciones legislativas provisionales, cumple a continuación examinar cuál es el contenido y la naturaleza del trámite de convalidación o derogación parlamentaria del Decreto-ley autonómico. Y también, los efectos de una y otra sobre la provisional norma legislativa de originaria 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 previsto en el artículo 86 de la Constitución (pero en reflexión *mutatis mutandis* trasladable al similar mecanismo, estatutariamente previsto, ante la Asamblea legislativa para los decretos-ley autonómicos) es cuestión compleja y doctrinalmente debatida. Dos son las principales cuestiones usualmente analizadas a este respecto. Por un lado, determinar si la obligada y vinculante intervención de

la Cámara tiene o no carácter legislativo. Y por otro, precisar si la derogación parlamentaria tiene eficacia retroactiva o únicamente prospectiva.

En cuanto a la primera cuestión, como ha mostrado Santolaya Ma-chetti,¹⁴⁶ la postura doctrinal dominante otorga una consideración mixta a la naturaleza del trámite parlamentario de convalidación o derogación, que es acto de control, pero que conlleva al tiempo un evidente contenido legislativo, manifestado en sus consecuencias sobre la continuidad o pérdida de vigencia sobre una norma con provisional fuerza legislativa, el Decreto-ley de emanación gubernamental. Por lo que respecta a la segunda cuestión apuntada, la del alcance temporal de la derogación parlamentaria del Decreto-ley, también hay división doctrinal en torno a si la misma tiene eficacia *ex tunc*, o bien meramente prospectivo (*ex nunc*).¹⁴⁷

Partiendo de la base de que, como acertadamente ha subrayado Carmona Contreras, la convalidación o derogación del Decreto-ley constituyen una estricta condición de eficacia, y no de validez,¹⁴⁸ se ha postulado la eficacia *ex nunc* de la derogación del Decreto-ley sobre la base de las características generales dadas al instituto derogatorio en el artículo 2.2 del Código Civil.¹⁴⁹ Sin embargo, el fundamento, en lo que a la específica derogación parlamentaria del Decreto-ley (estatal) se refiere, debe buscarse más bien en el artículo 86 de la Constitución, no sólo por su condición de *lex superior* (y de *lex posterior*), sino también, concretamente sobre este extremo en específica relación con la derogación de los decretos-ley, de *lex specialis* con respecto al Código Civil.

El precepto constitucional establece claramente la nota de la provisionalidad de las disposiciones de un Decreto-ley hasta su convalidación o derogación por el Congreso de los Diputados. La convalidación conforme al trámite previsto en el artículo 86.2 de la Norma Fundamental, al hacer cesar esa misma nota de provisionalidad, sin trocar la naturaleza del Decreto-ley en la de Ley parlamentaria,¹⁵⁰ consolida los provisorios efectos iniciales

146 *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, cit., págs. 208-209.

147 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.

148 De nuevo, A. Carmona Contreras, *La configuración...*, cit., pág. 247.

149 También por A. M. Carmona, *op. loc. cit.*

150 Circunstancia más clara aún en el Decreto-ley estatal, dada la exclusiva procedencia del Congreso de los Diputados de la propia decisión de convalidación, frente al carácter bicameral de las Cortes Generales, únicas a las que corresponde el ejercicio de la potestad legislativa del

que aquél produjo desde su publicación hasta el momento de obtención del apoyo de la Cámara, y en consecuencia, tiene respecto a ellos eficacia *ex tunc*. Pero la misma nota constitucional de provisionalidad determina que también la derogación del Decreto-ley por decisión del Congreso deba tener alcance retroactivo o valor *ex tunc*, pues de lo contrario, los efectos que ese mismo Decreto-ley produjo desde su inicial aprobación hasta la expresión formal del rechazo de la Cámara serían definitivos, y no provisionales.

Cabe objetar, ciertamente, la posibilidad de un ulterior ejercicio parlamentario retroactivo de la potestad legislativa, al margen del trámite previsto en el artículo 86.2 de la Constitución, para hacer cesar esos efectos iniciales de un Decreto-ley. Ahora bien, tal ejercicio es contingente, y no necesario. Y sobre todo, no deriva ya de la propia tramitación del Decreto-ley con arreglo al artículo 86 de la Constitución, único supuesto en que, por mor de esa conexión procedimental, el ulterior ejercicio retroactivo de la potestad legislativa de las Cortes podría tener alguna repercusión sobre la nota de provisionalidad de la norma gubernamental. Antes al contrario tal ulterior derogación retroactiva no generada por los cauces del artículo 86 de la Constitución supone un posterior y distinto ejercicio parlamentario de la potestad legislativa ordinaria, al genérico amparo del artículo 66.2 de la Norma Fundamental.

La eficacia *ex tunc* resuelve una notable aporía inherente al planteamiento que otorga mera eficacia *ex nunc* a la derogación del Decreto-ley prevista en el artículo 86.2 de la Constitución: la automática recuperación de vigencia de las disposiciones derogadas por el Decreto-ley que no obtiene la ulterior convalidación parlamentaria. Según el artículo 2.2 *in fine* del Código Civil, la sola derogación de una norma no supone que recobren su

Estado a tenor del artículo 66.2 de la Constitución, que en el Decreto-ley autonómico, precisamente por la composición unicameral de las Asambleas legislativas territoriales. No obstante, el hecho de que en la convalidación por éstas no quepa el poder de enmienda, así como la naturaleza híbrida de la propia convalidación (como específica categoría de acto de control político del Gobierno, aunque con directos efectos ordinamentales dado su carácter estabilizador del respectivo Decreto-ley), determina que tampoco en los decretos-ley de las Comunidades Autónomas la convalidación determine su conversión en Ley, circunstancia que además tomaría en superflua la determinación estatutaria en torno a la eventual decisión parlamentaria de tramitarlos como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. Similares consideraciones sobre la ausencia de tal mutación normativa, en el concreto caso de la respectiva Comunidad Autónoma, pueden hallarse, por ejemplo, en el Dictamen número 7/2010, de 22 de abril, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, pág. 13.

vigencia de las que ésta, a su vez, hubiese derogado. Conforme a ello, no recuperarían las disposiciones preexistentes derogadas por un Decreto-ley con la sola derogación de este último por el Congreso de los Diputados siguiendo el trámite previsto en el artículo 86.2 de la Norma Fundamental.

En cambio, la tesis de la eficacia *ex tunc*, con el sólido anclaje de la nota de provisionalidad atribuida al Decreto-ley en el artículo 86.1 de la Constitución, supone que la derogación del Decreto-ley conforme al artículo 86.2 de la Norma Fundamental erradica todos los provisionales efectos que el mismo Decreto-ley hubiera desplegado hasta ese momento (salvo los que resulten de la virtualidad impeditiva de principios constitucionales generales, como los de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, seguridad jurídica, o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos). Tal erradicación, lógica y naturalmente, incluye a los particulares efectos derogatorios que tal Decreto-ley no ulteriormente convalidado hubiera podido tener sobre la regulación antecedente, la cual recupera así automáticamente su vigencia con la sola derogación de aquél. La provisionalidad atribuida al Decreto-ley en el artículo 86.1 de la Constitución así lo permite, desplazando en este peculiar extremo al artículo 2.2 *in fine* del Código Civil por razones de especialidad, superioridad jerárquica y posterioridad en el tiempo.

Aplicables *mutatis mutandis* los argumentos y conclusiones recién expuestos a los decretos-ley autonómicos precisamente por la nota de provisionalidad que asimismo le confieren sus respectivas regulaciones estatutarias, cabe añadir respecto a ellos que el valor retroactivo de su derogación no sólo se produce cuando ésta sea fruto de la expresa decisión de las respectivas Asambleas legislativas en el trámite de convalidación, tal y como prevén, de nuevo, los correspondientes Estatutos de Autonomía. También debe otorgarse alcance retroactivo a la automática derogación que las propias disposiciones estatutarias prescriben cuando no recaiga expresa decisión parlamentaria en el debate y votación de totalidad de los decretos-ley territoriales en el plazo, breve e improrrogable, según los casos, 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).

Asimismo, y por regla general, los Estatutos establecen que dicho plazo corra desde la promulgación del Decreto-ley. No obstante, tanto el texto

estatutario aragonés como el extremeño prevén que el cómputo comience a partir de la publicación de la norma gubernamental, lo que incrementa ligeramente el margen temporal de las respectivas Asambleas legislativas para el trámite de convalidación o derogación. Recuérdese que, en el caso del Estado, se trata de días hábiles, pero la normativa reglamentaria del Congreso que así lo establece (artículo 90.1) no es de directa aplicación a las Cámaras legislativas, sino que es en los reglamentos de éstas donde han de buscarse las correspondientes determinaciones.

De este modo, prescriben que los plazos señalados por días se computen en días hábiles los artículos 95 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 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 Extremadura, en cambio, es de observancia el artículo 145.1.b) del Reglamento de la Asamblea autonómica, merced al cual el cómputo de los plazos fijados por meses (pues tal es la metodología seguida por el Estatuto en este caso, como se ha indicado algo más arriba) se lleva a cabo de fecha a fecha, salvo que no hubiera en el mes de vencimiento día equivalente al *dies a quo*, circunstancia en la cual 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 han desarrollado el trámite de convalidación o derogación, con la excepción, por el momento, de las de Extremadura y Castilla y León, que carecen de regulación al efecto. En el caso andaluz, esa regulación se recoge, no ya en el Reglamento del Parlamento autonómico, sino en la Resolución de la Presidencia de éste, de 5 de junio de 2008, sobre el control de los decretos-ley dictados por el Consejo de Gobierno, al igual que en Aragón, donde hace lo propio la Resolución de la Presidencia de la Cámara parlamentaria territorial, de 14 de diciembre de 2007, sobre el control de los decretos-ley.

3.2.5 · La tramitación del Decreto-ley como Ley por el procedimiento de urgencia

Todos los Estatutos de Autonomía que incorporan la potestad gubernamental de emanación de disposiciones legislativas provisionales de urgencia no sólo prevén su inmediata convalidación o derogación parlamentarias. También, y de nuevo a semejanza del artículo 86 de la Constitución

(en el caso valenciano, mediante directo reenvío estatutario al precepto), acogen la vía de la opcional tramitación del Decreto-ley convalidado como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, si bien las fórmulas de regulación de este extremo varían ligeramente de unos a otros textos estatutarios.

Son conocidas las dificultades hermenéuticas, o por mejor decir, las diversas opciones interpretativas a que podía dar lugar la formulación constitucional de este aspecto en relación con el Decreto-ley estatal, resaladas 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 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»¹⁵¹

Finalmente, el artículo 151.1 del vigente 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 la norma, y dependiente de dicha convalidación. El fundamento que avala esta opción 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 en sede doctrinal al pasaje antes transcrito de la Sentencia constitucional.¹⁵²

En las Comunidades Autónomas, la estructura unicameral de sus Asambleas legislativas, unida a la generalizada previsión de trámites legislativos abreviados (y no en todos ellos necesariamente por razones de urgencia), podrían llevar a pensar en el carácter alternativo de la opción por la conversión del Decreto-ley territorial en Ley parlamentaria, y no en su carácter sucesivo y dependiente de la convalidación previa. Sin embargo, sea en los textos estatutarios, sea en la regulación de desarrollo contenida en los respectivos reglamentos parlamentarios territoriales, la solución a la

¹⁵¹ STC 29/1982, de 31 de mayo, F.J. 2.

¹⁵² A. M. Carmona Contreras, *La configuración constitucional del Decreto-ley*, cit., págs. 272 y siguientes.

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 los de Cataluña, Extremadura y Valencia (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 igual redacción que el artículo 86.3 de la Norma Fundamental para los decretos-ley estatales, el desarrollo infraestatutario catalán y valenciano llega al mismo resultado en cuanto al modo de tramitación parlamentaria de estos últimos. Ciertamente, los artículos 64.3 del Estatuto catalán y 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, opción a la que se une el artículo 44.4 del texto estatutario valenciano, una vez más por remitir al citado precepto constitucional.

Sin embargo, los artículos 136.4 del Reglamento parlamentario catalán y 137.3.3.º del valenciano se decantan por igual solución que la acogida en el artículo 151.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: es decir, que la decisión de conversión siga a la previa de convalidación, y dependa de que haya recaído ésta. Se trata de una opción interpretativa compatible con el tenor estatutario, y que, consiguientemente, puede tener acogida en el Reglamento de la Asamblea legislativa, al igual que sucede con la Constitución y el precepto recién citado del texto reglamentario del Congreso.

Se especifica asimismo en los reglamentos parlamentarios autonómicos mencionados que ha de ser la mera decisión de tramitar el Decreto-ley como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia la que recaiga en ese plazo, y no la completa tramitación en sí, a pesar de que la formulación estatutaria, similar a la contenida en el artículo 86.2 de la Constitución, pudiera hacer pensar en la primera alternativa (que sea la completa tramitación urgente como proyecto de Ley la que se produzca durante tal intervalo, algo que, por otra parte, propicia más la estructura unicameral de los Parlamentos autonómicos que en el caso de las Cortes Camerales, dada su composición bicameral).

Los restantes Estatutos precisan más este extremo, al señalar que es la decisión de tramitarlos como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia lo que debe recaer durante el plazo de convalidación o derogación parlamentaria de los correspondientes decretos-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). Y en lógica armonía con tales previsiones estatutarias, los reglamentos de las respectivas Asambleas legislativas optan por idéntica solución.¹⁵³

3.2.5.1 · *Naturaleza y efectos: la vinculación entre el Decreto-ley autonómico y la subsiguiente Ley territorial de conversión*

La siguiente cuestión a analizar viene dada, lógicamente, por los efectos de la Ley de conversión subsiguiente a la decisión parlamentaria de tramitar el Decreto-ley convalidado por el procedimiento legislativo de urgencia. Se trata, también, 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, la controversia ha surgido en torno al Decreto-ley del Estado.

En la Sentencia sobre el Decreto-ley de expropiación de RUMASA, el Tribunal Constitucional sostuvo que con la Ley de conversión se produce novación de la inicial norma gubernamental de urgencia:

«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».¹⁵⁴

153 Tal es la previsión contenida en apartado 4.º de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control de los decretos-ley dictados por el Consejo de Gobierno, y en los 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-ley, 159 bis del Reglamento del Parlamento de Navarra, y 137 del Reglamento parlamentario valenciano.

154 STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 4.

Pero la novación puede no reducirse al cambio de tipo de fuente primaria del Derecho (esto es, a la transición, sin solución de continuidad, de la condición de Decreto-ley a la de Ley parlamentaria). Dado que la tramitación por el procedimiento legislativo urgente permite el ejercicio del poder parlamentario de enmienda, la tesis de la novación plantea el problema del ámbito temporal de aplicación de las modificaciones al Decreto-ley originario que hayan sido introducidas en la Ley de conversión.

En este sentido, conviene tener en cuenta que si la convalidación o derogación parlamentarias del Decreto-ley poseen eficacia retroactiva, como ya se ha señalado, la tesis de la novación también supone la retroactividad de la Ley de conversión. La relación entre ésta y el inicial Decreto-ley discurre así, de nuevo, por cauces distintos a los que ofrece el instituto derogatorio en su general configuración resultante del artículo 2.2 del Código Civil.

En efecto, mientras que este precepto legal genéricamente rige las relaciones entre dos normas distintas de igual rango que, con el mismo objeto y diferente contenido regulador, se suceden en el tiempo, lo que específicamente en este contexto resulta del artículo 86.3 de la Constitución es un cambio en el modo de manifestación del contenido normativo inicial y provisionalmente aprobado mediante Decreto-ley. Así, como clave explicativa y determinante de la relación entre Decreto-ley y Ley parlamentaria de conversión, el artículo 86.3 de la Constitución también en el presente caso desplaza al artículo 2.2 del Código Civil, no sólo por tener aquél la condición de *lex superior*, sino también, en este supuesto concreto, de *lex specialis* (además de *lex posterior*). Tal desplazamiento del precepto legal por el constitucional, por lo demás, es deducible de las siguientes afirmaciones vertidas en la STC 111/1983:

«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».¹⁵⁵

Precisamente al amparo del artículo 86.3 de la Constitución, otorga el Tribunal Constitucional eficacia retroactiva a la Ley de conversión subsiguiente al Decreto-ley inicial tramitado por el procedimiento legislativo urgente a resultas de su convalidación por el Congreso. De hecho, esa eficacia retroactiva resulta coherente con la teoría de la novación, al suponer ésta 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 determina el cambio de fuente del Derecho, pasando ésta de ser un Decreto-ley, sobre el que pesan los más estrechos límites establecidos en el artículo 86 del texto constitucional, a una Ley parlamentaria, con pleno ejercicio y manifestación de la potestad legislativa, y por ello no sujeta a esos específicos límites propios del Decreto-ley.

Por definición, la entrada en vigor de la Ley de conversión retrotrae sus efectos al momento de inicial adopción del Decreto-ley ordinario, pues la novación que aquélla produce de éste no responde a los esquemas de la derogación, como indica el Tribunal Constitucional. Si ésta, la derogación, obedece a un fenómeno de sucesión de normas distintas en el tiempo, en la novación del Decreto-ley operada por la Ley de conversión, y sin perjuicio de que haya podido ejercerse el poder parlamentario de enmienda, el cambio lo es del molde formal o fuente del Derecho, con la esencial continuidad del contenido regulador en cuestión.

Mediando el efectivo ejercicio del poder de enmienda durante el trámite legislativo urgente, la novación *ex* artículo 86.3 de la Constitución puede ciertamente tener en común con el general instituto derogatorio previsto en el artículo 2.2 del Código Civil la posible alteración de todo o parte de la regulación inicial contenida en el Decreto-ley originario. Sin embargo, la Ley de conversión también puede mantener intacto el contenido regulador del Decreto-ley inicial, circunstancia que no puede darse en la derogación, o al menos no en todas sus modalidades (por ejemplo, en los casos de derogación tácita o implícita).

Problema distinto, desde la perspectiva de la novación retroactiva del Decreto-ley mediante su subsiguiente Ley de conversión, que deriva de la activación de las previsiones del artículo 86.3 del texto constitucional, es

¹⁵⁵ STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 2.

el de la separada 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 su posterior Ley de conversión, aunque uno y otra se sucedan en el ordenamiento jurídico sin solución de continuidad. Y precisamente esta no fácil consecuencia procesal de la novación a que da lugar la aplicación de lo previsto en el artículo 86.3 de la Norma Fundamental (tramitar el Decreto-ley como proyecto de Ley mediante el procedimiento de urgencia) fue abordada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/1983, aunque la solución acogida en ella ha generado críticas en sede doctrinal.

En efecto, admitió el Tribunal en dicha resolución la impugnabilidad aislada de ambas normas. De hecho, una y otra siempre son objeto de separada y respectiva publicación oficial, desencadenando la respectiva apertura de la acción directa de inconstitucionalidad de conformidad con la Constitución y la propia LOTC en uno y otro momento. Incluso, agotando el análisis de las hipótesis, cabe la sola impugnación de una de estas sucesivas formas jurídicas de manifestación, del Decreto-ley inicial, o únicamente de la ulterior Ley de convalidación. El problema resuelto en la mencionada Sentencia, fue, de hecho, el primero.

En ella, hubo de enfrentarse el Tribunal a la compleja situación procesal de la Ley de conversión no impugnada cuando el antecedente Decreto-ley sí lo ha sido. O por mejor decir, se hizo preciso dilucidar el alcance del control de validez de un Decreto-ley cuyas previsiones, en el momento de su enjuiciamiento, tienen su vigencia ya en forma de la Ley de conversión, y ésta no ha sido impugnada. De hecho, la Sentencia busca un punto de equilibrio entre dos imperativos. De un lado, la necesidad de velar por la rectitud en la aplicación gubernamental del artículo 86.1 de la Constitución. Y de otro, una adecuada consideración al hecho de que las disposiciones impugnadas se hallen aún vigentes, pero no en forma del inicial Decreto-ley, sino como contenido de la ulterior (y no impugnada) Ley de conversión.

El primero de tales imperativos, preservar la garantía jurisdiccional del artículo 86.1 de la Constitución, llevó al Tribunal a no imponer a los recurrentes del Decreto-ley la carga de impugnar también la Ley de conversión (opción coherente con el dato incontestable de que el precepto sólo es parámetro de validez del primero, pero no de la segunda). Y además, tampoco quiso el Tribunal, por igual motivo (la garantía del artículo 86.1 de la Constitución), declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación del Decreto-ley originario:

«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 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».¹⁵⁶

Ahora bien, la sola impugnación del Decreto-ley convalidado y convertido, sin ulterior cuestionamiento de su subsiguiente Ley de conversión, planteaba la duda en torno a si es posible extender el enjuiciamiento del primero a la segunda, cuando ésta, a su vez, no ha sido impugnada. Tal extensión parecería romper la congruencia necesaria entre *petitum* impugnatorio y Sentencia, pero podría tener su fundamento en la retroactividad del efecto novatorio sobre el inicial Decreto-ley que la misma Sentencia, como se ha visto, confirió a la Ley de conversión, esta vez al amparo del artículo 86.3 del texto constitucional.

No obstante, el sentido desestimatorio final de la STC 111/1983 evitó la necesidad de extender el enjuiciamiento del Decreto-ley recurrido a la Ley de conversión no impugnada, lo que a su vez hizo innecesario abordar el problema material aparejado a la tesis de la novación retroactiva: la eventual comunicación, a la Ley subsiguiente, de los vicios del inicial Decreto-ley debidos a la infracción del artículo 86.1 de la Norma Fundamental. No obstante, aunque no hubo de dilucidarlo, la Sentencia hizo al menos el planteamiento del problema, en los siguientes términos:

¹⁵⁶ STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 3.

«Podiera 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»¹⁵⁷

Ciertamente, el artículo 86.1 de la Constitución sólo es parámetro y límite del Decreto-ley gubernamental. Lo que significa que no lo es en general respecto a la Ley parlamentaria, ni siquiera de la surgida a consecuencia del trámite de un Decreto-ley por el procedimiento legislativo urgente con arreglo al artículo 86.3 de la propia Norma Fundamental. En estas circunstancias, la Ley de conversión no impugnada resulta inatacable en el momento de enjuiciamiento del inicial Decreto-ley efectivamente recurrido, circunstancia que se ve corroborada por el artículo 39.1 de la LOTC, merced al cual sólo cabe extender la declaración de inconstitucionalidad a preceptos no impugnados de la misma Ley o disposición con fuerza de Ley por razones de conexión o consecuencia.

La sola idea de la novación, al suponer la esencial continuidad de los contenidos normativos del Decreto-ley inicial que pasen inmodificados a la ulterior Ley de convalidación, podría justificar la comunicabilidad de los vicios del primero a la segunda. Sin embargo, tal incomunicabilidad se ve impedida a causa del alcance retroactivo otorgado en la STC 11/1983 al efecto novatorio de la conversión legislativa derivado del artículo 86.3 de la Constitución. Y si bien la garantía jurisdiccional del artículo 86.1, asimismo de la Constitución, excluye que la vigencia de la Ley de conversión no cuestionada extinga el proceso contra el inicial Decreto-ley impugnado, el efecto novatorio retroactivo de aquélla impide, por su parte, la nulidad de los preceptos de éste cuya declaración de inconstitucionalidad se fundamente en haber infringido el artículo 86.1 de la Constitución, pero que hayan pasado a formar parte de la Ley de conversión que se halle ya vigente en el momento del enjuiciamiento del Decreto-ley originario.

¹⁵⁷ STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 3.

Así pues, el efecto novatorio de la Ley de conversión (derivado del artículo 86.3 de la Constitución) sobre el Decreto-ley inicial, aun cuando no haya sido aquélla impugnada y éste sí, descarta que la declaración de inconstitucionalidad del mismo acarree nulidad *pro futuro* o *ex nunc* de aquellos de sus contenidos que hayan pasado a la segunda, al no tener dicha Ley su parámetro de validez en el artículo 86.1 de la Constitución. E igualmente, y ahora mirando hacia el pasado, la retroactividad conferida en la STC 111/1983 a ese mismo efecto novatorio retroactivo (en aplicación del artículo 86.3 de la Constitución) cierra el paso a la nulidad de los efectos que esos mismos contenidos inconstitucionales del inicial Decreto-ley por vulneración del artículo 86.1 hubiesen producido desde la publicación oficial de éste hasta la de su correspondiente Ley de conversión.

Dándose, pues, la mencionada situación procesal (se recurre el Decreto-ley, pero no su Ley de conversión), la doctrina jurisprudencial generada en torno a la retroactividad del efecto novatorio de dicha Ley sobre la base del artículo 86.3 de la Constitución, cuando la inicial norma gubernamental de urgencia no se haya atendido a sus específicos condicionantes y requisitos, establecidos en el artículo 86.1 de la Norma Fundamental, deviene regla especial respecto a la general en torno a la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales, que sienta el artículo 39.1 de la LOTC. Y extraídas las precedentes consideraciones de la experiencia generada en torno al Decreto-ley del Estado, la mimética regulación del trámite de convalidación parlamentaria en las Comunidades Autónomas que han incorporado de manera expresa una similar fuente del Derecho a sus sistemas normativos, determina que tales consideraciones sean de íntegra aplicación, también, a las figuras de los decretos-ley autonómicos.

La estructura unicameral de las Asambleas legislativas territoriales no basta para desmentir esta afirmación, pues se dan las notas precisas para que pueda hablarse de una auténtica Ley cuando ésta sea aprobada a resultas de haber tramitado un Decreto-ley autonómico por el procedimiento de urgencia, al igual que esa misma composición unicameral tampoco impide la existencia del Decreto-ley como específica y diferenciada fuente del Derecho en los ordenamientos propios de las correspondientes Comunidades Autónomas, no sólo desde su inicial aprobación gubernamental, sino también incluso tras su simple convalidación no acompañada de conversión (o mientras ésta, hallándose en trámite, aún no haya tenido formalmente lugar).

3.2.5.2 · La tramitación del Decreto-ley autonómico como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia y las diputaciones permanentes

Resta por analizar el papel de las diputaciones permanentes en lo que se refiere a la conversión del Decreto-ley autonómico. Varias Comunidades Autónomas (concretamente, las de Aragón, Baleares, Cataluña, Navarra y Valencia) no sólo otorgan a aquéllas la función de convalidar o derogar decretos-ley del respectivo Gobierno autonómico cuando la Asamblea legislativa no esté reunida. También les confieren la potestad de tramitarlos como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia cuando la Cámara esté disuelta por convocatoria de elecciones.

Aunque sólo en el ámbito infraestatutario, establecen tal previsión los artículos 4 la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 2007, sobre el control de los decretos-ley, 148. 5 del Reglamento del Parlamento balear, 136 del Reglamento parlamentario catalán, 159 bis, apartado 5, del Reglamento parlamentario navarro y 137.5 del Reglamento parlamentario valenciano. En el extremo contrario, el apartado 5 de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre el control de los decretos-ley dictados por el Consejo de Gobierno, únicamente confiere a la Diputación Permanente una competencia de información al Pleno, a quien se atribuye tanto la decisión al respecto, como la efectiva tramitación del Decreto-ley autonómico por el procedimiento legislativo urgente.

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica, en todos los casos en que la Diputación Permanente puede tramitar un Decreto-ley como proyecto de Ley por vía urgente, cabe considerar que dicho trámite integra un procedimiento legislativo especial (o una variante específica del especial de urgencia), comparable, además al procedimiento de íntegra aprobación de leyes en Comisión. De nuevo y finalmente, la organización unicameral de las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas proporciona un elemento institucional que facilita la posibilidad de reconocer esta capacidad a sus respectivas diputaciones permanentes.

4. CONCLUSIONES

1.^a 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 generalizando y ampliando el fenómeno de la potestad normativa gubernamental encaminada a la producción de disposiciones con rango y fuerza de Ley. 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-ley territoriales, las propias de los ordenamientos de las respectivas Comunidades Autónomas, determinen la existencia de perfiles conceptuales y dogmáticos propios en ambas categorías normativas autonómicas.

2.^a Si bien no hay explícita previsión constitucional que se refiera nominal y específicamente a uno y otro tipo de fuente autonómica del Derecho, ello es consecuencia de la apertura constitucional en materia territorial, expresada en el denominado principio dispositivo, y la consiguiente remisión constitucional a los Estatutos de Autonomía en materia institucional, competencial y de fuentes. Sin embargo, debe mencionarse como norma general de cobertura, entre otras, al artículo 153.a) de la Constitución, que atribuye al Tribunal Constitucional el control de 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 un giro similar, sin distinción entre procedencia estatal o autonómica, parlamentaria o gubernamental, de las correspondientes disposiciones sometidas a control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

3.^a La ausencia de una específica mención nominal en la Constitución 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 gubernamentales 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.

4.^a En Italia, tanto la jurisprudencia de la *Corte Costituzionale*, como la mayor parte de la doctrina, rechazan la existencia misma (o su viabilidad) de estas categorías normativas en los ordenamientos regionales. Dicha conclusión, sin embargo, 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 de la Constitución española, en su artículo 147, a los Estatutos de Autonomía como normas institucionales básicas de las respectivas Comunidades Autónomas (apartado 1), uno de cuyos contenidos obligatorios reside, precisamente, en regular la organización de las instituciones de autogobierno —apartado 2, letra c)—, determina una asimismo amplia capacidad estatutaria para delimitar aspectos básicos de tales instituciones. Entre ellas, sus competencias, incluidas, en su caso, las de producción de leyes u otras modalidades primarias de producción jurídica. La condición doctrinalmente requerida para su admisibilidad constitucional es la expresa previsión estatutaria, en el caso de decretos legislativos y decretos-ley autonómicos.

A su vez, es lógico considerar incluida dentro la capacidad estatutaria de configuración de las potestades normativas de las instituciones de autogobierno la regulación de los aspectos ligados a la producción, caracteres formales y materiales, control jurisdiccional y, en general, el régimen jurídico de las correspondientes 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 la parcial de la LORAFNA acontecida en 2010.

5.^a Aparte de la quizás acrítica transcripción o recepción mimética de su homóloga estatal constitucionalmente establecida, 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 volumen de actividad si se repara en la composición más reducida de los Parlamentos unicamerales autonómicos.

6.^a Requisitos constitucionales de validez de las regulaciones estatutarias o infraestatutarias de la delegación legislativa autonómica son la reserva de Ley para conceder ésta, la intangibilidad gubernamental de dicha Ley de delegación, la especificidad material y limitación temporal del contenido y alcance de la delegación conferida, y la formación de textos articulados o refundidos como finalidades posibles de la delegación. En tal sentido, una regulación autonómica propia de la delegación requiere, cuando ésta tenga por objeto la formación de textos articulados, la existencia 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 las materias eventualmente delegadas, y la imposibilidad del control jurisdiccional de los posibles excesos gubernamentales de delegación, al no haber en tal hipótesis las necesarias directrices parlamentarias legislativamente establecidas que operen como parámetros de fiscalización.

7.^a También debe existir una prohibición a la Asamblea legislativa de autorizar al Ejecutivo para modificar la propia Ley de delegación, similar a la interdicción que para el Estado establece, con respecto a las leyes de bases, el artículo 83 del texto constitucional. Por el contrario, la retroactividad de la norma gubernamental delegada es materia disponible para el legislador estatuyente en relación con la delegación legislativa autonómica. Como es sabido, el artículo 83 de la Constitución refiere la específica interdicción de retroactividad sólo a las leyes estatales de bases para la formación de textos articulados, no siendo, por ello, dicha interdicción necesaria condición para preservar la titularidad parlamentaria de la función legislativa. De similar manera, que nada se diga estatutariamente sobre la irretroactividad, o, a la inversa, que expresamente se prevea la eventual retroactividad de la norma delegada autonómica, en nada cuestiona la atribución de titularidad de la función legislativa autonómica en el Estatuto a la correspondiente Asamblea parlamentaria.

8.^a Uno de los aspectos esenciales de la delegación legislativa para la adopción gubernamental de disposiciones normativas con fuerza de Ley es el tema de los controles de su adecuación a las leyes 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. Pese a ello, tampoco existe obstáculo constitucional a una regulación autonómica general más detallada de los contro-

les parlamentarios de la Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas sobre el uso de la delegación por el Consejo de Gobierno respectivo. 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 delegado, pues no repercute dicha votación sobre la incorporación de este último al ordenamiento jurídico, que se produciría por exclusiva decisión y actuación gubernamental.

9.^a En el marco de los controles parlamentarios sobre el ejercicio de la delegación por parte del respectivo Consejo de Gobierno autonómico, la votación de la Asamblea legislativa respecto al Decreto legislativo de elaboración gubernamental, incluso con carácter previo a la entrada en vigor del mismo, no significa necesariamente que la aprobación de dicho texto delegado sea un acto complejo, si el sentido de la votación parlamentaria carece de valor vinculante o condicionante de la entrada en vigor de la norma delegada. Ahora bien, la votación *ex ante*, cuando esté expresamente establecida, puede tener algún efecto jurídico relevante, sin alterar el carácter «delegativo» de la operación realizada: por ejemplo, en caso de votación afirmativa, ésta podría 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), siempre que haya regulación general al respecto en los preceptos estatutarios referentes a la delegación legislativa autonómica.

Con la voluntad parlamentaria, oportunamente expresada en la votación previa al comienzo de vigencia del texto gubernamental, la correspondiente Asamblea legislativa en todo caso presta 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 *ultra vires*: el desajuste gubernamental respecto a la voluntad parlamentaria expresada en la Ley de delegación.

10.^a Por iguales razones a las expresadas en la conclusión anterior, el voto adverso al texto gubernamental, aunque se prevea que no impida la entrada en vigor de la norma delegada, puede tener el efecto inverso sobre el régimen de control jurisdiccional ordinario del exceso de delegación. Constatada la desaprobación parlamentaria, esta falta de respaldo podría determinar la viabilidad del control jurisdiccional ordinario del exceso de delegación, aunque el término de referencia para ese control debe necesari-

riamente ser la Ley previa habilitante. Sin embargo, 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, que actuaría con respecto a aquella regulación estatal en calidad de *lex specialis*.

11.^a A falta de regulación estatutaria expresa, cabe también una regulación autonómica infraestatutaria de la delegación legislativa autonómica. El silencio del Estatuto no tendría valor impeditivo, y tal regulación respondería al ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre organización de sus instituciones de autogobierno, que todos los textos estatutarios prevén, al amparo del artículo 148.1.1^a de la Constitución. Así, cabría una regulación mediante el respectivo Reglamento parlamentario, pues la reserva al mismo, 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 (por ejemplo, cualquier ley territorial de delegación).

En cambio, es en la práctica menos idóneo que la sede normativa de la regulación general de la delegación legislativa autonómica sea una Ley parlamentaria de la Comunidad Autónoma, incluso aunque se trate de una Ley de desarrollo institucional básico, pues a pesar de ello carecerá 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 con arreglo a pautas distintas de las generales. Radicaría el principal problema 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*, pues se trata de exigencias derivadas de la atribución estatutaria de la función legislativa autonómica a la respectiva Asamblea parlamentaria.

12.^a 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, en que no ha acontecido tal recepción 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.

13.^a 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 (los denominados decretos forales legislativos de armonización tributaria, cuyo fundamento único y común es la previsión de los mismos en el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno), todas exigen el carácter expreso y específico de ésta, esto es, el hecho de que deba otorgarse sobre materia concreta y de manera explícita. Por su parte, 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.

14.^a Uno de los aspectos centrales de la delegación legislativa territorial es la cuestión de las materias excluidas, respecto a la cual, dentro de una cierta heterogeneidad interautonómica, existen también pautas comunes entre las distintas Comunidades Autónomas. Todas ellas han rodeado a la delegación legislativa autonómica de limitaciones materiales, pero su respectiva configuración concreta es variopinta. Un grupo de Comunidades directamente reenvían a los artículos 82 y siguientes de la Constitución

(Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia), mientras que otras no lo hacen y otorgan una regulación propia a la cuestión (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco).

Reina entre estas últimas una mayor variabilidad en la definición concreta de los límites materiales a la delegación, aunque ello es consecuencia de la libre ponderación estatutaria al abrigo del principio dispositivo. Pero también contribuyen a esta diversidad las autonomías del primer grupo, esencialmente por las diversas adaptaciones de la regulación constitucional que a las peculiaridades concretas de cada Comunidad efectúan sus disposiciones infraestatutarias de desarrollo institucional básico.

15.^a Junto a las limitaciones materiales, y a semejanza de la regulación constitucional para la delegación legislativa estatal, las normativas autonómicas rodean también a la delegación legislativa en la respectiva Comunidad Autónoma de restricciones relativas al órgano destinatario de la habilitación para dictar las pertinentes disposiciones con fuerza de Ley, el Consejo de Gobierno correspondiente. Derivan tales restricciones del artículo 82 de la Constitución en las Comunidades Autónomas que reenvían a este precepto (y los que le siguen) en cuanto a los supuestos y requisitos en los que procede la delegación: las de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia. Consisten dichas restricciones en el agotamiento de la delegación por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente, o en la interdicción de subdelegar a autoridades distintas del propio Ejecutivo (apartado 3 del artículo 82, citado, del texto constitucional).

En las Comunidades Autónomas que no remiten a la Constitución, sino que dispensan una regulación propia a la delegación legislativa territorial (las de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco) la interdicción de subdelegar no se establece de manera directa en las respectivas legislaciones autonómicas, pero se halla implícita en las prescripciones que sitúan únicamente en el Consejo de Gobierno la obligación de remitir a la Asamblea los correspondientes textos articulados o refundidos.

16.^a Otras series de condicionantes a la delegación legislativa son la necesaria fijación de plazo para su ejercicio gubernamental, la imposibilidad de entender que 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 Consejo de 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 cuya regulación estatutaria o infraestatutaria reenvía a aquél (de nuevo, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia).

Pero, a pesar de la referida remisión, varias de las normativas infraestatutarias de este grupo de Comunidades recogen de manera expresa alguno de estos requisitos, que los refuerzan y especifican 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 (o del correspondiente Reglamento parlamentario, según los casos) explicitan los requisitos de la fijación de plazo para el ejercicio de la delegación y la exclusión de las delegaciones implícitas o por tiempo indeterminado.

También en las Comunidades cuyos Estatutos o legislaciones no reenvían a la Constitución (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco) se establecen esas mismas 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, al no proclamar la interdicción de delegaciones implícitas o por plazo indeterminado, si bien se deducen tales restricciones de las explícitas exigencias estatutarias del carácter expreso de la delegación y de la fijación de plazo para su ejercicio), 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.

17.^a Casos especiales son los del País Vasco y, sobre todo, Navarra. El primero, sin regulación estatutaria de la delegación, disciplina esta técnica (y la pertinente fuente del Derecho) en el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, cuya esencial determinación en materia de límites y condicionantes es la referida a que la Cámara autonómica 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, por su parte, 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 (Ley Foral de Gobierno) efectúa una doble regulación del instituto de la delegación, en sus artículos 53 y 54. Por un lado, prevé una modalidad acaso catalogable de «convencional», por responder a características similares a la del Estado y las restantes Comunidades. Pero también establece, de otro lado, una modalidad que cabría etiquetar de «atípica», cuyo destino es la habilitación para el dictado gubernamental de los denominados decretos forales legislativos de armonización tributaria, es precisamente su general previsión en el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno.

Al ser tal autorización temporalmente indiscriminada, pudiendo originar una indefinida sucesión de decretos forales legislativos de armonización tributaria (a semejanza, pues, no tanto de la delegación legislativa estatal, sino más bien de las leyes marco reguladas en el artículo 150.1 de la Constitución, para las cuales la reserva de Ley parlamentaria es absoluta), esta peculiar modalidad de delegación legislativa autonómica establecida en el artículo 54 de la Ley Foral de Gobierno encajaría en realidad en los parámetros de la reforma tácita de la LORAFNA, constitucional y estatutariamente prohibida, lo que determina la inadmisibilidad de esta clase atípica de delegación legislativa autonómica por su relativa indefinición material (armonización tributaria con el Estado, pero genérica y no acotada caso por caso) y permanente apertura.

18.^a También ofrecen singularidades, bien que en materia de control parlamentario del ejercicio de la delegación legislativa autonómica, las normativas 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 del Parlamento de Cataluña prevé la posible formulación de objeciones parlamentarias antes de la publicación oficial de éste, que tienen valor vinculante.

A su vez, el artículo 22.3 del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño ordena la previa votación de la Asamblea, en lectura única, antes de la entrada en vigor de los textos articulados o refundidos que elabore la Junta en ejercicio de la delegación. Y, por su parte, el singular artículo 41.2 del texto estatutario extremeño 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 la fiscalización jurisdiccional contenciosa cuando se haya producido

votación (ha de entenderse que favorable) del texto delegado gubernamental. En cambio, el voto desfavorable de la Asamblea de Extremadura 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, siguiéndose en tal caso el régimen general de control jurisdiccional contencioso-administrativo de los excesos *ultra vires* (además del que corresponde en todo caso al Tribunal Constitucional).

19.^a En el artículo 115 del actual Estatuto de Autonomía de Andalucía se establece que el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma con fuerza de Ley corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional. Y si bien una interpretación estrictamente literal del precepto parece apuntar a que los decretos legislativos de la Junta de Andalucía sólo estarían sometidos a control por el Tribunal Constitucional, la contextualización y armónica interpretación de esta disposición estatutaria, en el cruce de ordenamientos jurídicos, con la normativa procesal estatal, y en concreto, con los artículos 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 27.2.e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, parece apuntar a que ese monopolio de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional sólo se da con respecto a aquellos de tales decretos legislativos territoriales andaluces que no incurran en *ultra vires* respecto a la correspondiente Ley de delegación (lo que en la práctica equivale a afirmar que el régimen de control de los excesos de delegación de los decretos legislativos andaluces quedaría sometido al régimen general, el cual no se vería excepcionado por este artículo del texto estatutario andaluz).

20.^a La figura del Decreto-ley no se halla tan extendida en los sistemas autonómicos de fuentes como la del Decreto legislativo. 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 su inclusión en el trámite de aprobación en las Cortes Generales con respecto al inicial Estatuto catalán, y también del asturiano, este último todavía hoy en vigor, en criterio que se extendió a los textos estatutarios de primera generación. A esta reciente regulación estatutaria tras las íntegras reformas de Estatutos entre 2006 y 2011, hay que añadir alguna experiencia aislada de carácter infraestatutario en la Comunidad del País Vasco, si bien, por su concreta configuración, resulta dudosamente catalogable con arreglo a los esquemas de la legislación gubernamental de urgencia, encajando más bien en los paráme-

tros de una (atípica) modalidad de delegación legislativa que no ha vuelto a repetirse.

21.^a En los ordenamientos propios de las Comunidades Autónomas, la figura del Decreto-ley presenta una importante nota diferencial con respecto al Decreto legislativo. Dado que en los primeros no precede al dictado de la disposición gubernamental dotada de fuerza y rango legales la previa decisión habilitante del órgano parlamentario, no se está ante una modalidad indirecta de ejercicio de la función legislativa por la correspondiente Asamblea autonómica, como alternativa a su directo ejercicio mediante la emanación de leyes formales. Por ello, y a fin compatibilizar el ejercicio gubernamental autonómico de la potestad de aprobación de decretos-ley con la titularidad parlamentaria estatutariamente establecida de la función legislativa, debe existir, como rasgo consustancial y *conditio sine qua non* la explícita previsión de la figura del Decreto-ley autonómico en el respectivo Estatuto de Autonomía. En general la exclusiva previsión infraestatutaria del Decreto-ley autonómico vulnera la titularidad parlamentaria de la función legislativa, siendo por ello antiestatutaria y por ende inconstitucional, como también sería inválida la aprobación de decretos-ley territoriales sin previa regulación general de los mismos en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma.

22.^a Superando la inicial imprevisión de la potestad legislativa gubernamental de urgencia en los Estatutos de Autonomía «de primera generación», las reformas íntegras de algunos de ellos emprendidas hasta el momento entre 2006 y 2011, sí que han supuesto la generalizada recepción del Decreto-ley autonómico en los textos estatutarios de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Valencia. 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.

23.^a La ampliación del catálogo autonómico de fuentes mediante la incorporación del Decreto-ley ha sido críticamente acogida en sede doctrinal, esencialmente por consideraciones de oportunidad (cifradas en la falta de una necesidad real de esta figura normativa), pues desde la perspectiva estrictamente técnico-jurídica, la misma doctrina admite en general la no disconformidad con la Constitución de su previsión estatutaria.

24.^a En la 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 o hecho habilitante (la extraordinaria y urgente necesidad, o noción, en su caso, similar). También coinciden todos los Estatutos con expresa previsión al respecto en la naturaleza legislativa de la norma, la provisionalidad de su inicial aprobación gubernamental y el trámite de posterior convalidación o derogación parlamentaria. El mayor grado de heterogeneidad interestatutaria se da en la configuración de los límites materiales, los ámbitos excluidos de normación mediante esta fuente del Derecho.

25.^a Todos los Estatutos que incorporan la categoría del Decreto-ley al respectivo ordenamiento autonómico establecen, en términos prácticamente coincidentes a los empleados en el artículo 86 de la Constitución para el Decreto-ley estatal, el doctrinal y jurisprudencialmente denominado como hecho habilitante, viniendo a prescribir que la norma puede dictarse por el respectivo Consejo de Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Pese a la práctica identidad de términos con el precepto constitucional, el control jurisdiccional del hecho habilitante ha de ser más estricto aún en el caso autonómico, pues a pesar de tratarse de circunstancias no atendibles mediante el lapso temporal que implica la tramitación del procedimiento legislativo, debe integrarse en la ponderación judicial la menor duración que ese procedimiento tiene en las Asambleas autonómicas que en las Cortes Generales, dado el carácter unicameral de aquéllas, frente a la estructura bicameral de éstas. Pese a ello, y mediando el importante matiz del necesario ajuste de los decretos-ley 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), resulta de aplicación a aquéllos la jurisprudencia constitucional acumulada en cuanto a los requisitos a cumplir para considerarse que concurre el hecho habilitante del Decreto-ley estatal.

26.^a En cuanto a las limitaciones materiales al ejercicio de la potestad legislativa gubernamental de urgencia, los distintos Estatutos que la regulan difieren, no sólo en las concretas materias excluidas, sino también en la metodología de su establecimiento, que se caracteriza por una desigual densidad normativa interautonómica. 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 Esta-

tuto 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 se da en cuanto al tipo de incidencia que es objeto de interdicción. En unos casos se habla, como en el artículo 86 de 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, quizás con un más amplio alcance impositivo, que los derechos no pueden ser objeto de Decreto-ley.

27.^a 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), o el régimen electoral, se erigen en otras tantas limitaciones estatutarias al Decreto-ley autonómico. 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 de frecuente regulación por Decreto-ley, como revela la práctica estatal, también 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 restricciones. Por último, las materias reservadas a leyes autonómicas de aprobación por mayoría parlamentaria cualificada, marcan también un perímetro de exclusión para el Decreto-ley territorial, si bien los ámbitos concretamente reservados a tales leyes (y consiguientemente excluidos de Decreto-ley) varían de modo notable entre los diversos Estatutos.

28.^a Por lo que se refiere a la configuración estructural del Decreto-ley autonómico como fuente del Derecho, y sin apartarse del modelo inspirador que ofrece el artículo 86 de la Constitución, queda estatutariamente conceptualizado como portador de disposiciones legislativas provisionales. El adjetivo «legislativas» denota el rango y valor de Ley. En cambio, la referencia a la provisionalidad hace alusión a que la estabilización del Decreto-ley depende de su inmediata convalidación o derogación por parte de la correspondiente Asamblea legislativa.

La postura doctrinal dominante (generada en torno al Decreto-ley estatal, pero trasladable al autonómico por la similitud entre ambas fuentes del Derecho) otorga una consideración mixta a la naturaleza del trámite parla-

mentario 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* plantea el problema de la automática recuperación de la vigencia de las previas disposiciones con fuerza de Ley derogadas por el Decreto-ley no convalidado (especial supuesto de eficacia retroactiva de la derogación, por lo demás de inverso contenido que las previsiones generales contenidas en el Código Civil), cuestión que paradójicamente defienden quienes consideran de valor prospectivo la convalidación o derogación parlamentarias.

La eficacia retroactiva defendida en el presente trabajo también resulta aplicable a la derogación automática del Decreto-ley si no recae decisión de la Asamblea sobre él 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).

29.^a Todos los Estatutos que prevén la figura del Decreto-ley acogen la alternativa de la tramitación de éste 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 igual que la prevista en el artículo 151.1 del Reglamento del Congreso para el Decreto-ley estatal: el carácter sucesivo y condicionado a la previa convalidación.

30.^a La doctrina ha debatido ampliamente los efectos de la conversión en Ley del Decreto-ley (estatal, pero en conclusiones trasladables, *mutatis mutandis*, al autonómico). En la Sentencia sobre el caso del Decreto-ley de expropiación de RUMASA, el Tribunal Constitucional sostuvo la tesis de que lo que se produce con este fenómeno es una novación de la inicial norma gubernamental, lo que supone otorgar también eficacia retroactiva a la Ley de conversión, al integrar tal conversión un instituto diferente al general de la derogación acogido en el artículo 2.2 del Código Civil. 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 los límites operantes sobre el dictado del Decreto-ley, que afectan al Gobierno, pero no a la Ley parlamentaria, y en consecuencia, tampoco a las Cortes Generales. La retroacción 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.

31.^a Problema distinto al de la retroacción de efectos de la conversión en Ley, 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. La Sentencia del caso RUMASA admitió la impugnabilidad aislada de ambas, e incluso la sola impugnación del Decreto-ley inicial, pues la preservación de la garantía jurisdiccional del artículo 86 de la Constitución llevó al Tribunal Constitucional a no imponer a los recurrentes la carga de impugnar, asimismo y ulteriormente, la Ley de conversión (opción coherente, la seguida por el Tribunal, con el hecho de que el precepto constitucional sólo es parámetro de validez para el Decreto-ley, pero no para la Ley parlamentaria).

Tampoco quiso el Tribunal Constitucional, por mor de esa misma preservación, declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación del Decreto-ley a consecuencia de su conversión en Ley, y de la vigencia de ésta ya en el momento de enjuiciar aquél. Sin embargo, el Tribunal eludió analizar el problema de la comunicación (o incomunicación, en su caso) de los vicios propios del Decreto-ley en cuanto tal Decreto-ley (los derivados de la eventual infracción del artículo 86.1 de la Constitución) a la ulterior Ley de conversión.

32.^a La conexión de origen entre el inicial Decreto-ley y la subsiguiente Ley de conversión, derivada de la aprobación de ésta a partir de la tramitación de aquél como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, precisamente plantea lo que el Tribunal Constitucional no resolvió en la Sentencia del caso RUMASA: si los específicos vicios en que haya incurrido la norma gubernamental por vulneración de los parámetros y requisitos que específicamente pesan sobre ella se comunican a la Ley de conversión ulterior.

La teoría de la novación acogida por el propio Tribunal Constitucional, que hace de ambas disposiciones 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 los parámetros, límites y requisitos a que específicamente se somete el Decreto-ley por el hecho de serlo, no se trasladan a la Ley de conversión, dada la general condición de Ley parlamentaria de esta última, sobre la que dichos parámetros, límites y requisitos, en cambio, no pesan. 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.

33.^a La salida técnicamente más viable en la tesitura recién descrita probablemente hubiera pasado por entrar en el conocimiento de los preceptos impugnados del Decreto-ley inicial, con eventual declaración de mera inconstitucionalidad en caso de infracción de los específicos condicionantes de validez de este tipo de normas de origen gubernamental, si bien con carácter declarativo. Y en principio, la práctica coincidencia de las regulaciones estatutarias con el artículo 86.3 de la Constitución 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.

34.^a Por último, en cuanto al papel de las diputaciones permanentes, varias regulaciones autonómicas (usualmente contenidas en los respectivos Reglamentos parlamentarios) le atribuyen la competencia para tramitar ellas mismas los decretos-ley como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia, cuando la Cámara se halle disuelta, o haya expirado su mandato. Otras Comunidades Autónomas (Andalucía) han optado por atribuir la misma decisión, inicialmente, a la Diputación Permanente, mas prescribiendo que éste haya de remitir a la nueva Cámara resultante de las elecciones, mediando el oportuno informe (no vinculante), tanto la decisión de tramitar el Decreto-ley como proyecto de Ley por la vía de urgencia, cuanto la tramitación misma.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALBELLÁ AMIGO, Sebastián: «Las Cortes Generales y el Decreto-ley», en VV.AA., *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, págs. 455-474.
- 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.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente: *El concepto de necesidad en Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996.
- 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.
- CARAVITA DI TORITTO, Beniamino: «La funzione normativa tra consiglio e giunta», en Antonio FERRARA (*a cura di*): *Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, págs. 107-118.
- CARETTI, Paolo: «Il nuovo assetto delle competenze normative», en Giorgio BERTI y Gian Candido DE MARTIN (*a cura di*): *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, págs. 57-65.
- CARETTI, Paolo; TARLI BARBIERI, Giovanni: *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

- 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.
- CAVALERI, Paolo: «Spigolature sui lavori preparatori dello Statuto del Veneto», *Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 2/2001. Disponible en <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Cavaleri.pdf>.
- , *Diritto Regionale*, 5.ª edición, 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.
- 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.
- ENTRENA CUESTA, Rafael: «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, págs. 667-681.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «Artículo 28», en Juan Luis 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.
- GARCÍA CANALES, Mariano: «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 23, 1988, págs. 157-184.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1998.

- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *Revista de Administración Pública*, n.º 113, 1987, págs. 7-38.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 3, 1989, págs. 143-197.
- 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.
- 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., Civitas, Madrid, 1981.
- , *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, Iustel, Madrid, 2007.
- PÉREZ CALVO, Alberto; RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3.ª ed., Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2007.
- REDONDO GARCÍA, Ana M.ª: «Sistema de fuentes en Castilla y León», en Ignacio SÁEZ HIDALGO (dir.), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008, págs. 163-179.
- RUGGERI, Antonio; SALAZAR, Carmela: *Lineamenti di Diritto regionale*, 8.ª ed., Giuffrè, Milano, 2008.
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier: *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988.
- 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.
- 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.
- 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 (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales / EDESA, 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 revisione del titolo V Della Costituzione*, en <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti>, 2002.

6. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

- STC 5/1981, de 13 de febrero
- STC 15/1981, de 7 de mayo
- STC 8/1982, de 4 de marzo
- STC 18/1982, de 4 de mayo
- STC 29/1982, de 31 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 182/1997, de 28 de octubre
- STC 273/2000, de 15 de enero
- STC 137/2001, de 14 de septiembre
- STC 159/2001, de 5 de julio
- STC 11/2002, de 17 de enero
- STC 3/2003, de 16 de enero
- STC 137/2003, de 3 de julio
- 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

7. OTRAS RESOLUCIONES

— Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña número 7/2010, de 22 de abril, sobre el Decreto-ley 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

— Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña número 1/2012, de 10 de enero, sobre el Decreto-ley 3/2011, de 20 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Tesorería.

— Dictamen 2/2012, de 16 de enero, del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, sobre el Decreto-ley 4/2011, de 20 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria.

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

Aunque los Estatutos de Autonomía han generado sistemas de fuentes basados en la posición central de la respectiva Ley parlamentaria, sin embargo, y a semejanza del paradigma constitucional referente al Estado, casi todos ellos atribuyen potestades para la emanación de normas con la misma fuerza de Ley al Ejecutivo territorial. La práctica totalidad de los textos estatutarios regulan la delegación legislativa de la Asamblea en el Consejo de Gobierno correspondiente, mientras que los reformados entre 2006 y 2011, además, han otorgado carta de naturaleza a la potestad legislativa gubernamental autonómica de urgencia. Pese a ello, brillaban por su ausencia en nuestra doctrina libros monográficamente dedicados al Decreto-ley y al Decreto legislativo autonómicos, en contraste con los relevantes trabajos de la misma índole que efectivamente se han centrado sobre las homónimas fuentes estatales. La presente obra, resultado de una investigación apoyada por el Instituto de Estudios Autonómicos, aborda el marco constitucional, estatutario e infraestatutario de las disposiciones gubernamentales con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.

Con arreglo a un enfoque predominantemente comparado o interautonómico, este libro pasa revista a los aspectos más relevantes de decretos legislativos y decretos-ley de las Comunidades Autónomas como tipos normativos, a la vista de su efectiva conformación: esencialmente, el marco constitucional común a ambos y el específico de cada uno de ellos, sus correspondientes supuestos habilitantes y límites materiales y formales, el papel de las Asambleas legislativas en uno y otro caso, el rango y la ubicación de las dos clases de disposiciones en el sistema de fuentes del Derecho, y su respectivo régimen de control de validez.

