



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 / 1 9 9 4

La Laguna, a 28 de julio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con un *Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 49/1994 PDL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Se emite el presente Dictamen preceptivo, solicitado por el Presidente del Gobierno al amparo de los arts. 10.2 y 11 de la Ley 11/84, de 6 de julio, y 9 de su Reglamento, sobre el Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias. Recabado por el procedimiento de urgencia, conforme a lo establecido en el art. 15.2 de la Ley 4/84, se verifica que se han cumplimentado los requisitos procedimentales de elaboración de la disposición de carácter general sometida a consulta, establecidos en los arts. 43 a 45 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública.

La competencia del Consejo sobre la materia resulta del art. 10.2 de su Ley reguladora, en el que se ordena la solicitud preceptiva en los supuestos de Proyectos de Decretos Legislativos.

II

La materia que se pretende regular versa sobre tributos –categoría jurídica que engloba, además de los impuestos y contribuciones, a las tasas (art. 26.1 de la Ley

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Petrovelly Curbelo.

General Tributaria, LGT)—, competencia expresamente prevista en el art. 50 del Estatuto de Autonomía, EACan, de acuerdo con la Constitución (art. 133) y Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA (arts. 6 a 9). Respecto a los precios públicos, son contraprestaciones pecuniarias que enmarcan un concepto con los perfiles determinados por el art. 24 de la Ley 8/89, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que tuvo en cuenta a su vez el art. 143 de la Ley 5/90, citada. La exposición de motivos de la primera de estas normas se ocupó de aclarar la finalidad perseguida, no sólo en cuanto racionalidad y simplificación del sistema regulador de las tasas, sino, principalmente, respecto a la armonización fiscal obligada por las exigencias derivadas de la entrada en nuestro país en la CEE y, de modo particular, ofreciendo la explicación de la procedencia de acometer la ordenación legal diferenciada entre precio público y tasa, pues aún siendo su distinción una cuestión clásica de la Hacienda Pública, sin embargo al arrancar ambos casos de un mismo supuesto de hecho (cual es la entrega por el ente público directamente de bienes o de prestaciones de servicios por lo que es posible obtener a cambio un ingreso) se estructura la diferenciación en el carácter contractual y voluntario de la relación que se establece entre la Administración y el beneficiario interesado en el uso del bien o del servicio que origina el precio público, mientras que en la tasa predomina la nota de la coactividad propia del tributo y las exigencias del cumplimiento del principio constitucional de legalidad para su creación y aplicación, además de la falta de concurrencia del sector privado en el servicio de actividad que se preste. En todo caso, deben ser considerados los ingresos resultantes de la aplicación de los precios públicos como recursos de la Comunidad Autónoma, encuadrables en el apartado j) del art. 48 del Estatuto.

En consecuencia, este Organismo es competente para conocer la solicitud de parecer sobre el Proyecto normativo de referencia.

III

Será, pues, misión de este Consejo, dada la naturaleza excepcional del proyecto normativo, analizar la idoneidad de dicho acto en el Ordenamiento Jurídico canario —o, técnicamente, en su sistema de fuentes— y, en su caso, verificar que la delegación legislativa a operar se mueve en los términos y plazos establecidos.

Para ello, en primer lugar, hemos de estudiar la naturaleza de este tipo de acto-fuente, los Decretos Legislativos, normativa que supone uno de los supuestos en que

se quiebra el monopolio de las Asambleas representativas de la potestad normativa primaria; esto es, de emanar normas con rango o fuerza de Ley. El valor normativo de los Decretos Legislativos, según constante doctrina jurisprudencial, alcanza la naturaleza y el rango de las leyes y sus principales propiedades, siempre y cuando el ejercicio de la delegación no rebase los límites de la autorización (SSTS entre otras, de 20 de junio de 1986 y 20 de mayo de 1987). Esta última Sentencia invocada configura con precisión el carácter de esta especial "delegación legislativa receptiva por la que se amplía el poder normativo de la Administración mediante un apoderamiento singular referido a un tema y materia concreto".

Este tipo de fuentes viene contemplado, para los órganos constitucionales estatales, en los art. 82 a 85 CE. En ellos, se establecen dos tipos de delegación legislativa: la autorización para dictar textos articulados, o textos refundidos. La primera, consiste en la posibilidad de que el Gobierno dicte una norma con rango de ley de acuerdo con las bases que las Cortes establecen. La segunda, faculta simplemente al Ejecutivo a refundir textos legales vigentes en un único cuerpo normativo.

Apuntada, sucintamente, la naturaleza de esta fuente normativa, hemos de averiguar si el Ordenamiento Jurídico canario acoge la posibilidad de su utilización. En principio, han de ser los Estatutos de Autonomía, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) las normas llamadas a regular los respectivos sistemas de fuentes autonómicos. En efecto, los Estatutos de Autonomía se configuran no sólo como la norma que da vida a la Comunidad Autónoma, organiza sus instituciones y asume el ámbito competencial en el que ejercer sus funciones, sino que también es el origen de las fuentes normativas, de tal forma que es norma superior jerárquicamente a todas las demás que ordena. Dicho con otras palabras, el Estatuto es la regla suprema de cada Comunidad Autónoma y, si bien está subordinado a la Constitución, es la norma superior tanto lógica como normativamente de la Comunidad, en la medida en que determina el órgano y el procedimiento a través del cual se aprobarán las normas autonómicas, así como las materias a las que puede extenderse cada uno de los órganos legitimados para innovar el Ordenamiento autonómico. De esa forma, los Estatutos condicionan toda la creación del Derecho del ente autonómico, de tal manera que no formarán parte de su Ordenamiento más que las normas material y formalmente acordes con las

prescripciones estatutarias y constitucionales, operando así como límite negativo. Pero los Estatutos también afectan a los Ordenamientos Jurídicos autonómicos positivamente, en la medida que establecen una disciplina de las fuentes del Derecho al determinar cuáles son los actos normativos y cuál la relación entre ellos. Esa función de determinar cuáles son las fuentes del Derecho únicamente puede realizarla con garantías de seguridad jurídica una norma superior jerárquicamente a las que ordena pues, de otra manera, si fuera del mismo rango jerárquico, y debido al principio conforme al cual la Ley posterior deroga la anterior, no habría una norma suprema, una norma sobre las fuentes, una fuente acerca de las fuentes, lo que quebraría el Estado de Derecho y los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica consagrados en el art. 9.3 CE.

Así pues, los Estatutos deberán contener qué órganos ostentan la potestad normativa, qué rango posee cada acto normativo y qué procedimiento se establece para emanarlos. Es decir, los Estatutos habrán de determinar cuáles son las fuentes del Derecho existentes en el mundo jurídico propio de cada Comunidad Autónoma. Así lo realizan la mayoría de los Estatutos –entre ellos el de Canarias– a través de las Leyes autonómicas o territoriales (art. 12 EACan), estableciendo el procedimiento a través del cual se ha producir dicho acto (art. 11). A este órgano también se le faculta para autoorganizarse, dictando su Reglamento, que ha de aprobarse por mayoría absoluta y que le está reservado un determinado ámbito material (art. 11), lo que le atribuye valor de ley posibilitando su enjuiciamiento en sede constitucional. Por su parte, la potestad reglamentaria, esto es, normativa secundaria y, por tanto, subordinada a la ley, le corresponde al Gobierno (art. 14) cuyo procedimiento vendrá contenido en la ley (art. 15.2).

Sin embargo, los Estatutos de Cataluña (art. 33.1), Galicia (art. 10.1,a), Cantabria (art. 9.1,a), La Rioja (art. 17.3), Aragón (art. 15.2), Castilla-La Mancha (art. 9.2,a), Navarra (art. 21), Islas Baleares (art. 27.1), Madrid (art. 16) y de Castilla y León (art. 14.2) prevén la posibilidad de que el Ejecutivo emane normas con rango y fuerza de ley a través de la delegación legislativa de sus respectivos Parlamentos. Los demás Estatutos, entre ellos el de Canarias, no contemplan esta facultad por lo que, en principio, parecería estar vedado el ejercicio de la legislación delegada. Aun así, las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevén la delegación de la función legislativa de las Asambleas en favor de los Gobiernos se la han atribuido en sus leyes de Gobierno y Administración o en sus Reglamentos parlamentarios,

vulnerando de esa forma el monopolio de la función legislativa encomendada a las Asambleas parlamentarias prescrito en sus respectivos Estatutos.

Aun cuando el Estatuto de Autonomía de Canarias no contempla expresamente la delegación de la función legislativa ostentada por el Parlamento de Canarias, tanto su Reglamento –que dedica el Título IX a los Decretos Legislativos– como la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias –en su art. 21, b)– otorgan al Gobierno de Canarias tal facultad de dictar Decretos Legislativos en sus dos modalidades, tanto la de emanar textos articulados como textos refundidos.

La regulación contenida en el Reglamento parlamentario pudiera rebasar su reserva material, puesto que la naturaleza y el valor de dicha norma exige que únicamente regule las materias que el Estatuto le reserva expresamente; esto es, el régimen de sesiones, la formación de los grupos parlamentarios, el funcionamiento de la Diputación Permanente, y las cuestiones que afecten a los procedimientos legislativos y al control político (art. 11.2 EACan). Entre estas materias no se expresa la posibilidad de delegar la propia función legislativa, por lo que se excede el ámbito material reservado a dicha norma. Únicamente podría haber regulado tal materia si hubiera expresa previsión estatutaria de dicha facultad de delegación legislativa. Por lo que respecta a la Ley 1/83, ocurre otro tanto; al carecer de norma expresa habilitante prevenida en el Estatuto, se está quebrando el monopolio de la función legislativa otorgada al Parlamento autonómico, máxime cuando de la regulación contenida en las normas analizadas se desprende la facultad de dictar las dos modalidades de legislación delegada.

Hay que advertir, sin embargo, que aun cuando las referidas normas pudieran contravenir las prescripciones estatutarias en materia de fuentes normativas, en virtud del principio de presunción de constitucionalidad y del monopolio de la Justicia constitucional para el enjuiciamiento de las normas con rango o valor de ley, éstas vinculan a todos los poderes públicos al estar vigentes y ser eficaces, sin perjuicio de que, a través de una cuestión de inconstitucionalidad –puesto que ya se ha rebasado el plazo preclusivo de tres meses para interponer un recurso por los sujetos legitimados para ello– planteada con ocasión del desarrollo reglamentario de una materia regulada a través de un acto normativo de esta naturaleza, se declarara

la inconstitucionalidad de dichas fuentes, por omitirlas el Estatuto de Autonomía de Canarias, como se ha razonado.

No obstante ello, pudiera entenderse que la habilitación contenida en el art. 14.5 EACan –cualquier otra potestad o facultad que le sea conferida por las leyes– permite alguna actuación del Gobierno en esta materia. En efecto, la modalidad de delegación legislativa en presencia puede ser encuadrable en dicha cláusula habilitante en la medida en que no se innova el Ordenamiento, sino que se refunden en un solo texto disposiciones vigentes dispersas dictadas por el titular de la función legislativa. Es decir, dicha modalidad no es propiamente una fuente normativa al no crear Derecho; más bien, en concordancia con el precepto aludido, se le encomienda al Ejecutivo la facultad de articular en un único texto distintas disposiciones vigentes contenidas en leyes formales sobre una determinada materia, lo que en puridad es una labor meramente técnica, más apropiada para dicho órgano que para la Asamblea parlamentaria.

IV

Admitida, pues, la existencia de estos actos normativos en nuestro Ordenamiento, el siguiente paso es verificar que, efectivamente, se dan los presupuestos exigidos para la emanación de esta técnica legislativa. Tal regulación se encuentra en el art. 141 del Reglamento parlamentario, en el que se requiere –en la modalidad de texto refundido– que una ley ordinaria, de forma expresa, otorgue la delegación legislativa para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio. La delegación legislativa viene autorizada en la disposición final primera de la Ley 2/94, de 3 de febrero, de Establecimiento y Modificación de Tasas de la Comunidad Autónoma de Canarias, para que el Gobierno de Canarias refunda, en el plazo de seis meses y en un solo texto, la Ley 5/90, de 22 de febrero, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la que se incorporarán, debidamente autorizadas, las modificaciones contenidas en las leyes anuales de presupuestos posteriores a su entrada en vigor y la presente ley. En consecuencia, una ley ordinaria, la Ley 2/94, de forma expresa (disposición final 1ª) otorga la delegación legislativa al Gobierno –aunque utilizando la expresión "se autoriza"– para materia concreta, con el objeto de refundir en un solo texto las disposiciones vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos, en el plazo de seis meses, término que concluye el próximo 10 de agosto, puesto que la ley de delegación entró en vigor el día 10 de

febrero –la disposición final 2ª preceptúa que lo hará el día siguiente al de su publicación en el BOC realizada el 9 – y si se computan los plazos a partir del día siguiente a su entrada en vigor y de fecha a fecha, dicho plazo expira el 11 del mes entrante.

De lo expresado se infiere que la delegación legislativa se ha operado dentro de los márgenes exigidos por su normativa reguladora, posibilitando que el Ejecutivo ejerza dicha facultad de refundición normativa cuyo producto es objeto del presente parecer del este Consejo. Esa facultad habrá de limitarse a refundir en un solo texto, y debidamente armonizadas, las disposiciones vigentes que regulen las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias. Por tanto, le está vedada la innovación del Ordenamiento; esto es, introducir nuevos preceptos no contemplados en la normativa a refundir, siendo misión de este Organismo constatar que no se ha producido una extralimitación de la autorización parlamentaria. En ese sentido, la autorización para armonizar adecuadamente las distintas disposiciones a refundir contenida en la delegación no permite, en nuestra opinión, más que sistematizar los distintos textos, concordando sus preceptos y evitando contradicciones o incongruencias internas de los mismos. Pero, impide que se aclaren o corrijan disposiciones, pues, de ese modo, se podría estar creando normas nuevas que pudieran separarse del espíritu de las vigentes a refundir.

Por otro lado, la ausencia de controles parlamentarios adicionales en la norma habilitante sobre la legislación delegada implica que lo regulado en el apartado 2 del art. 141 del Reglamento del Parlamento de Canarias supone un control genérico, de tal manera que, una vez ejercida, antes de su publicación en el BOC, el Gobierno deberá dirigir a la Cámara legislativa la correspondiente comunicación conteniendo el Texto Refundido. Que ello ha de ser así se infiere de la propia naturaleza del control parlamentario de la delegación legislativa, ya que los controles adicionales –que han de ser previstos expresamente en la ley de delegación–, además de previos, se desarrollan a partir de la comunicación al órgano parlamentario y de la subsiguiente publicación en su Boletín Oficial (art. 141.3 del Reglamento parlamentario).

V

Debido al carácter meramente refundidor del Proyecto de Decreto Legislativo, en el que no se innova el Ordenamiento Jurídico sino que se limita a reproducir disposiciones vigentes sobre la materia en cuestión, este Consejo, dada la naturaleza preventiva de sus funciones, no puede entrar en el análisis de las prescripciones contenidas en él. Por ello, el pronunciamiento habrá de ceñirse a expresar si la normativa proyectada respeta los términos de la delegación, en particular, deberá constatar que, en términos jurídicos, se ha llevado a cabo correctamente la refundición y armonización de las disposiciones vigentes sobre tasas y precios públicos en el ámbito de la Comunidad canaria.

Del análisis del proyecto normativo se desprende que, en general, se ha cumplido con la labor refundidora de las Leyes 5/90, 2/94 y las de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para los años 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994. No obstante ello, se detectan una serie de disfuncionalidades que, a continuación se expresan:

- Se introduce una disposición adicional séptima no contemplada en ninguna de las normas a refundir (precepto *ex novo* dentro de la norma proyectada), sin que pueda entenderse que se armonizan las modificaciones introducidas por las leyes anuales de presupuestos o la Ley 2/94, ya que éstas, en todo caso, realizan la atribución de las tasas por materias, no por Departamentos.

- La disposición adicional 8ª, contiene incorrecciones técnicas puesto que, además de mantener vigentes normas reglamentarias cuyo contenido pudiera estar derogado debido a las modificaciones introducidas por las leyes presupuestarias o la 2/94, sin prever cláusula de salvaguarda, hace expresa mención a disposiciones de las Leyes 5/90 y 2/94, que quedarán derogadas con la entrada en vigor del proyecto normativo que se analiza; por otra parte, esa referencia de preceptos de las normas que refunde es baladí, pues, por un lado, se reproduce en la disposición adicional 3ª y, por otro, con la disposición derogatoria genérica ese contenido concreto que se quiere dejar vigente lo estará siempre que no se oponga a normas con rango de ley. Aun en el caso que se opusieran, el proyecto normativo no puede dejar sin efecto la posible derogación operada por algunas de las normas vigentes de igual o superior rango, puesto que ya han quedado expulsadas del Ordenamiento, con lo que se debería, si se quiere recobrar la vigencia de esas normas, ejercer la potestad

reglamentaria, a través del procedimiento legalmente previsto, potestad que no se está ejerciendo en el caso que nos ocupa.

- En cuanto a las disposiciones derogatorias, la 1, primera y segunda no son tales, porque únicamente se limitan a declarar la inaplicación de disposiciones estatales en el ámbito territorial de Canarias, siendo de dudosa constitucionalidad la expresa exclusión de determinada normativa estatal, no ya porque el Estado carezca de título competencial, sino porque el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE). Por tanto, esa inaplicación del Derecho estatal operará en la medida en que no existan lagunas jurídicas en la normativa autonómica. No obstante, ambas disposiciones son reproducción de las prevenidas en la Ley 5/90. Lo que técnicamente es incorrecto es aludir a esa norma para justificar su inclusión. Debido a que tales disposiciones no son Derecho dispositivo, se debería prescindir de ellas, puesto que no derogan, ya que la relación entre normas autonómicas y estatales no es de supra-subordinación; no hay superioridad jerárquica; no cabe que se deroguen entre sí.

- Existe una confusión conceptual entre el Decreto Legislativo, fuente acto que aprueba la parte dispositiva, y el Texto Refundido que es la norma que aprueba ese Decreto Legislativo. Es decir, se confunden ambos conceptos y se utilizan como sinónimos, cuando, en buena técnica jurídica, uno, el Decreto legislativo, es la forma y el otro, el Texto Refundido, es el contenido. A través del primero, el acto-fuente, se introduce en el mundo jurídico la norma, que es el Texto Refundido. Se da la misma relación que existe entre los Decretos y los Reglamentos aprobados por aquéllos. Por ello, la tabla de vigencias y derogaciones, el Derecho transitorio y la entrada en vigor del Texto Refundido debería establecerse en el Decreto Legislativo. De ello, se deriva que las disposiciones derogatorias 1, 2 y 3, las transitorias 1ª y 2ª y la final 2ª debieran ser parte del acto por el que se aprueba el Texto Refundido, mientras que la disposición final 1ª, en cuanto autoriza al Gobierno para dictar las normas de desarrollo del proyecto normativo, sí es materia propia del Texto Refundido.

- También se observa confusión terminológica, derivada, sin duda, de la transcripción de las normas a refundir, en diversas alusiones al término ley, cuando en realidad debería decirse, en cada caso, Texto Refundido o Decreto Legislativo. Nos

referimos, en concreto, a los arts. 1, 2, 3, 4, 6, 7.1 y 2, 16.3, 25.2 y 171.1 en los que se debiera decir Texto Refundido en lugar de ley; a la disposición adicional 2ª –ha de cambiarse por Texto Refundido–; disposición derogatoria 1, tercera –Texto Refundido–; disposición transitoria 1ª –Decreto Legislativo–, disposición final 1ª –Decreto Legislativo– y disposición final 2ª –Decreto Legislativo–.

- Por último, se ha omitido en el proyecto normativo la prescripción contenida en la disposición final 1ª, dos de la Ley 2/94, en la que se ordena al Gobierno, en idéntico plazo que el determinado para proceder a la delegación legislativa, a actualizar y acomodar a lo dispuesto en el Decreto Legislativo todas las disposiciones reglamentarias correspondientes.

CONCLUSIONES

1. El Gobierno de Canarias cuenta con autorización expresa para refundir en un sólo texto las normas legales indicadas en la disposición final 1ª de la Ley 2/94, siempre que lleve a efecto este mandato dentro del plazo de seis meses fijado en dicho precepto.

2. El texto sometido a consulta cumple los requisitos exigidos para su aprobación, salvo lo concerniente a las observaciones señaladas en el Fundamento V.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ENRIQUE PETROVELLY CURBELO AL DICTAMEN 30/1994, ACERCA DE EL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE 49/1994 PDL.

1. En primer lugar, no es ocioso señalar que no resulta adecuada la aplicación en el presente caso del artículo 15.2 de la Ley del Consejo Consultivo. Ha de advertirse sobre el particular que esta regla supone un acortamiento del plazo ordinario de emisión de los Dictámenes de este Organismo, el cual, por lógica jurídica y congruencia con la finalidad de esta normativa, ha de entenderse que tiene carácter excepcional y, por consiguiente, sería operativo tan sólo en supuestos extraordinarios que lo justifican.

En esta línea argumental, parece claro que, consecuentemente, la adecuación de la determinación de la urgencia en la emisión de un Dictamen, no sólo supone la necesidad de fundamentarla, sino que ello puede y debe ser analizado por este Organismo para obrar en consecuencia. Especialmente cuando, además, la propia norma legal explicita que la eventual disminución del plazo ordinario siempre ha de ser suficiente. Es decir, bastante para que la actuación de este Organismo sea mínimamente adecuada y, por ende, pueda realizar eficientemente su función institucional, de manera que ésta sea eficaz tanto respecto a su objetivo estatutario inmediato, como, en fin, al definitivo de satisfacer el interés regional plasmado en la ordenación afectada por la actividad proyectada a dictaminar.

Y, sin duda, en esta ocasión el plazo asignado al Consejo para dictaminar es evidentemente insuficiente, vista la problemática jurídica que genera una actuación como la que se somete a su consideración, tanto desde una perspectiva formal, o del acto-fuente a usar y técnica legislativa en juego, como desde otro material, o de su contenido, debiéndose estudiar la conformación al Ordenamiento Jurídico de ambas perspectivas, en una materia por demás compleja y con un ámbito de incidencia por fuerza extenso.

A lo que no puede oponerse como argumento terminante, y seguramente ni siquiera suficiente, el hecho de que el Gobierno no puede asignar mas plazo para la emisión del Dictamen al cumplirse el período que la ley delegadora le señala para cumplir la consiguiente autorización normativa. Y ello, no sólo porque es lo cierto que existe razón más que bastante para solicitar o justificar la ampliación de ese período, que por cierto ha esgrimido el propio Servicio Jurídico del Gobierno para explicar, muy comprensiblemente, su retraso en informar sobre este asunto, debiendo primar el interés regional y la adecuación y eficacia del acto normativo a establecer, sino porque, cabiendo apuntar para ello idéntica causa justificativa, ha sido la actuación demorada, por más que sea efectivamente motivada e irreprochable, del órgano solicitante mismo la razón de que se agotarse el plazo legal de referencia y, por ello, de que surgiera irrazonablemente una urgencia en la actuación de este Organismo por eso improcedente con posibilidad de evitar.

2. El Estatuto de Autonomía es, como dice el artículo 147 de la Constitución (CE), la Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, pero sólo es exactamente

eso y, desde luego, es una normativa introducida en el Ordenamiento Jurídico por un acto, que es una ley orgánica (cfr. art. 81.1, CE) pese a que pueda diferir procedimentalmente de otros actos también calificados constitucionalmente igual, del legislador estatal.

Por consiguiente, además del carácter legislativo del acto normativo en cuestión y, por ende, del rango primario de la regulación por él aprobada, ha de tenerse presente que, según por cierto señala expresamente el antes citado precepto constitucional, la Norma estatutaria, aún cuando disponga de cierta reserva material frente a otras normas estatales o autonómicas, tiene una fuerza activa y pasiva limitada. Así, ha de ordenar asuntos de carácter institucional, tanto entendiendo la expresión institución en sentido amplio como restringido, pero no otra materia de competencia regional, que ha de ordenar el legislador autonómico, ni asuntos institucionales no regionales o agotar la materia institucional sin dejar margen efectivo de maniobra a la Comunidad Autónoma para ejercer cierta y adecuadamente su facultad sobre la organización y régimen jurídico de sus instituciones, especialmente las de autogobierno.

En consecuencia, la Norma estatutaria no puede eludir o excederse de este procedimiento y de este ámbito material a ella asignado o atribuido por la Constitución. Por tanto, no puede el Estatuto asimilarse formalmente a ésta en ningún sentido, particularmente cuando aquél está jerárquicamente subordinado a la Norma constitucional, tiene su fundamento de validez en ella y debe su propia existencia a la misma, siendo obra del legislador propiamente dicho y no teniendo carácter originario. Y, por otro lado, si incluyera en su texto algún precepto no referente a su reserva material, aparte de que ello sería de dudosa adecuación constitucional, aquél no se impondría, antes bien al contrario, al recogido en la ordenación de una materia aprobada por otra Ley que, según la Constitución, tuviera competencia para regular aquélla. Además y, desde luego, tal precepto podría ser modificado o derogado por esa Ley, sin necesidad de tenerse que hacer tal operación mediante el complejo y costoso procedimiento de reforma estatutaria.

En definitiva, que el Estatuto, como norma interpuesta prevista y aún requerida por la Constitución, pero también limitada y controlada por ella, tenga la relevancia y trascendencia antedicha, que le es propia dado su carácter y funcionalidad, en las condiciones igualmente explicitadas, no supone que tenga mayor rango jerárquico

que la regulación primaria establecida por el legislador competente, estatal o regional, y, en particular, que tenga fuerza activa y pasiva absoluta y sin más sobre ella.

3. En otro orden de cosas, es cierto que, siendo el Estatuto la Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, debe recoger referencia suficiente a las fuentes del Ordenamiento Jurídico, definidas cuantitativa y cualitativamente por el legislador estatal en uso de su competencia constitucional al efecto (cfr. artículo 149.1.9, CE) con respeto naturalmente a la ordenación de la Constitución que incida en esta materia, que puedan ser utilizadas por los órganos autonómicos con potestad normativa, primaria o no, para ejercer las competencias materiales regionales con forma y efectos jurídicos.

Lo que, por demás, es coherente con el hecho de que la Norma estatutaria es aprobada mediante una ley orgánica estatal, aunque en ello participen otros sujetos, incluida la propia Comunidad Autónoma en la reforma estatutaria y con efectos determinantes, y pese a que dicha intervención necesaria de las Cortes Generales nunca pueda ser arbitraria ni, a veces, probablemente siquiera discrecional.

Pero esa regulación no sólo no tiene que ser exhaustiva, sino que, como se ha visto, no debe serlo. Así, es verdad que la ordenación del Estatuto canario que pudiera referirse a la concreta fuente Decreto-legislativo, como también ocurre con otras Normas estatutarias, caso de la vasca, es muy sucinta y seguramente podría ser normativamente más eficaz y jurídicamente seguro que no lo fuera tanto, acercándose al menos a la recogida al respecto en otros diversos Estatutos, que por cierto se limitan a prevenir la posibilidad de delegación legislativa del Parlamento al Gobierno, que no a la concreta Administración o al Ejecutivo en general, de la respectiva Comunidad Autónoma. Pero no lo es menos que existe referencia bastante para entender que también en esta Comunidad Autónoma cabe la referida delegación. Y, por tanto, que es posible la existencia del resultado formal de la misma, que es constitucionalmente el correspondiente Decreto-legislativo del Gobierno canario.

Es más, no aceptándose esta premisa que, en mi opinión está contemplada en la Norma estatutaria, no cabe una matizar que, sin embargo y extrañamente podría aceptarse una delegación legislativa de refundición. No sólo porque lo posible o no,

es la existencia de capacidad de delegación por el Parlamento y no si el Decreto-legislativo aprueba un texto articulado regulador de cierta materia o un texto refundido de normas reguladoras de alguna otra, sino porque el establecimiento de un Decreto-Legislativo cualquiera innova el Ordenamiento Jurídico, siendo claro que aparece un nuevo acto fuente, con sus correspondientes consecuencias formales, en aquél y, en su caso, se añade tanto la posibilidad de regularización, aclaración y armonización como, asimismo en su caso, un cambio de rango de la normativa refundida y armonizada. Circunstancias que, aunque indirectamente viene a reconocer al final el propio Dictamen, seguramente porque no podría ser de otra manera.

En cualquier caso, ha de insistirse que la Norma estatutaria incluye un precepto que fundamenta la delegación legislativa y cuya redacción y finalidad para nada permiten decir que, si cupiera alguna, tan sólo sería para autorizar al Gobierno la refundición de normas. En esta línea, puede convenirse que el Reglamento parlamentario, dada su naturaleza y ámbito normativo, con reserva material reguladora y procedimiento específico comprendidos, no debiera establecer la ordenación esencial y primaria de este asunto, pero la referida regulación parlamentaria sí que puede y hasta debe contener la ordenación de la imprescindible e inevitable intervención parlamentaria en la actuación de esta figura o acto-fuente y, por consiguiente, tanto respecto al control del ejercicio gubernativo de la delegación del legislativo, como a la implementación de dicha delegación legislativa.

Y, en fin, no hay obstáculo jurídico alguno para que una Ley institucional autonómica, como es la del Gobierno y la de la Administración, establezca con ese fundamento estatutario la ordenación fundamental y general relativa al Decreto-Legislativo, respetando lógicamente la ordenación del Reglamento de la Cámara sobre la actuación parlamentaria respecto a la correspondiente delegación legislativa.

4. Por otra parte, pese a que algo se diga en él sobre este punto sin deber técnicamente hacerlo, ha de advertirse que el objeto de este Dictamen no es analizar la corrección de la delegación parlamentaria o, si se prefiere, la Ley de delegación, sino la adecuación a ella y, en suma, al Estatuto y a la Constitución del Decreto Legislativo resultante de su uso por el Gobierno, y se reitera no por el

Ejecutivo en puridad, porque técnica e institucionalmente, no son términos sinónimos.

Más concretamente, la existencia de un posible control parlamentario específico de orden previo a la actuación gubernativa en este contexto, realizándose en su caso, que no es éste al no disponerlo la norma delegante pese a permitirlo la normativa aplicable competente, antes de que se publique y pueda entrar en vigor el correspondiente Decreto Legislativo, no debe para nada confundirse con el control genérico del art. 141.2 del Reglamento parlamentario, ni en su ejercicio ni en sus consecuencias.

5. Finalmente, es menester precisar que, siendo incuestionable que ha de distinguirse en buena técnica legislativa entre acto-fuente, que aprueba la norma, y ésta, que es aprobada por aquél, siendo por ello su objeto y finalidad, sin embargo de este hecho, junto a la ya apuntada consecuencia de la actividad armonizadora y regularizadora han de deducirse unas pertinentes conclusiones que, a mi juicio, no efectúa el Dictamen.

No es objetable la introducción en texto del Decreto-Legislativo de la disposición adicional séptima del Proyecto dictaminado, que resulta ajustada porque no produce los efectos que en el Dictamen se le atribuyen. Su existencia, desde luego, no contradice o excede las posibilidades de delegación en este caso otorgada al Gobierno.

Es más, antes bien el Gobierno al objeto de cumplir debida y eficazmente la actuación que se le encomienda y sin vulnerar por ello los términos o límites de la delegación legislativa, debiera tener presente aquí las modificaciones que se hubieran podido producir respecto a las normas a refundir, adecuándolas debidamente a la vigente regulación en la materia o asuntos que regulen, puesto que, en realidad y como ya se ha indicado y luego se volverá a razonar, la actuación refundidora o refundición normativa afecta a normas y no propiamente a los actos que las aprueban.

- Tampoco puede cuestionarse jurídicamente la disposición adicional octava, siendo por el contrario y precisamente cuestionable el modo en que el Dictamen le

achaca la generación de un efecto que, sin duda, no pretende ni tiene la intención siquiera de producir.

En este sentido, no cabe confundir, como estimo que se hace en el Dictamen, entre la disposición que se comenta y la derogatoria del Decreto Legislativo, cuya redacción es notoriamente distinta y, lo que es más importante, también su finalidad y, por supuesto y determinadamente, sus efectos. En este mismo sentido, es evidente que esta disposición no reproduce el contenido de la disposición adicional tercera, ni su mandato normativo en nada y para nada reitera o equivale al de ella, como se afirma en el Dictamen incorrectamente, deduciéndose de ello no menos inadecuadas conclusiones.

- Es cierto que, técnicamente, no puede calificarse como disposiciones propiamente derogativas aquellas que no derogan, ni pueden por demás producir este efecto. Así, por un lado no es, ni puede ser, derogar la declaración de inaplicación de una norma y, por otro, la Comunidad Autónoma no puede derogar Normas estatales, al carecer de competencia para ello. Además, no puede olvidarse que el Derecho estatal, por expreso mandato constitucional que se impone a las Comunidades Autónomas (cfr. art. 149.3, CE), es siempre Derecho supletorio del autonómico, aunque naturalmente para ello ha de existir tanto aquél como éste. Por consiguiente, el legislador autonómico, no debe impedir esta circunstancia, pero puede determinar que, sin perjuicio de que en su caso puedan ser aplicables al respecto, como supletorias, las normas correspondientes del Estado, cierta materia estará regulada por la normativa regional sobre ella y no por la vigente estatal sobre la misma que se cita.

En todo caso, es evidente que el Proyecto de Decreto Legislativo se limita aquí a reproducir preceptos de la Ley 5/90 y el posible defecto antes referido no puede imputársele a dicho Proyecto sin más. Y ello, a pesar de lo que, contradictoriamente con su propio presupuesto técnico de distinción entre acto y norma, indica el Dictamen tanto en este punto concreto como en su apartado acerca de qué disposiciones han de figurar en el primero y cuáles en la segunda.

- En realidad, debe reiterarse en relación tanto con los anteriores apartados como con la observación final del Dictamen, que la delegación legislativa refundidora y, por tanto, el Decreto Legislativo de refundición inciden, en puridad técnica y con toda propiedad normativa, en normas y no en actos. Así, el objeto de la refundición

son aquellas, que no exactamente se derogan, sino que, con ciertos cambios que pueden ser incluso de rango, como se ha dicho, se mantienen en el Ordenamiento. Pero no los actos-fuente, que no pueden ser "refundidos" y mucho menos son efectivamente derogados.

En esta línea, es inadecuado decir, como hace el Dictamen, que cierta disposición final primera del Proyecto analizado es "materia" del Texto Refundido a aprobar por el consiguiente Decreto-legislativo. En primer lugar, porque no es acertado usar en este contexto el término entrecomillado, pero también porque la presente delegación no permite entender que puede realizarse tal previsión, ni forma parte de la normativa a refundir semejante cosa o circunstancia.

Lo que ocurre es que el mandato legislativo asimismo contenido en la Ley o acto parlamentario de delegación, aquella que autorizó al Gobierno a realizar esta refundición y aprobarla mediante Decreto Legislativo, según el cual también aquel debe producir las modificaciones reglamentarias correspondientes tras emitirse aquel y aprobarse el oportuno Texto Refundido, está plenamente vigente y sigue obligando en la medida antedicha al Gobierno tanto entonces como ahora. Y ello, porque la citada Ley no ha sido, ni puede ser, derogada por el Decreto Legislativo, al menos en cuanto acto-fuente que es. Por esto, en el mejor de los casos simplemente cabría, aunque no fuese necesario, reproducir o recordar ese mandato en el Decreto Legislativo.