



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 / 1 9 9 5

La Laguna, a 7 de abril de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Naturales (EXP. 19/1995 PDL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es el "Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Naturales de Canarias".

La legitimación para la solicitud del Dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo con carácter preceptivo resulta de los arts. 10.2 y 11.1 de la Ley de creación del Consejo Consultivo (LCCC).

Como se señaló en el Dictamen 30/1994, de 28 de julio, F I, se ha de verificar en primer lugar si se han respetado los arts. 43 a 45 de la Ley 1/1983, de 14 de abril del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LGC), los cuales establecen, con carácter general, los requisitos procedimentales para la elaboración de toda clase de proyectos normativos y gubernamentales. Como los decretos legislativos son, con independencia de su rango de ley, disposiciones emanadas del Gobierno, su elaboración se ha de conformar a dichos preceptos, cuya observancia constituye condición de validez de aquéllos.

Es obvio que la elaboración de un reglamento con infracción de los arts. 43 a 45 LGC determina su nulidad por vulneración del principio de jerarquía normativa.

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

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

En el caso de las Leyes de iniciativa gubernamental cuyos proyectos adolecen de vicios de procedimiento por infracción de los arts. 43 a 45 LGC, esos vicios quedan convalidados por la aprobación parlamentaria, porque el Parlamento es el titular de la potestad legislativa y la regularidad de su ejercicio no puede estar subordinada a la diligencia del Ejecutivo en el cumplimiento de las Leyes. Entenderlo de otra manera sería poner a disposición de la actividad de este último la potestad legislativa del órgano de representación popular. Esta conclusión queda confirmada por el hecho de que el Tribunal Constitucional, único órgano que puede controlar la validez de las leyes, sólo puede hacerlo con el parámetro del bloque de la constitucionalidad, noción que se expuso por extenso en el Dictamen 2/1992, de 13 de marzo, F. IV, la cual no comprende los arts. 43 a 45 LGC.

Los decretos legislativos no son normas de producción parlamentaria sino gubernamental. Su elaboración y aprobación constituyen potestades propias del Ejecutivo, sometidas por ende a las normas legales que regulan su ejercicio. Si éstas se infringen, la fuerza de ley del decreto legislativo no convalida el vicio de procedimiento en su producción, porque la fuerza de ley significa que el decreto legislativo puede modificar leyes y sólo por éstas puede ser modificado, pero no implica que no pueda ser controlado por los Tribunales ordinarios (art. 82.6 CE).

Este control judicial, como en todo control de normas, versa por igual sobre sus posibles vicios materiales y formales; es decir, tanto sobre el ajuste del decreto legislativo a los límites de la delegación como sobre la regularidad de su producción.

Expuestas las razones por las que la producción de los proyectos de decretos legislativos han de cumplir los requisitos de los arts. 43 a 45 LGC, procede analizar su cumplimiento en la elaboración del presente proyecto.

El texto normativo proyectado es introducido por una breve exposición de los motivos que lo originan y la finalidad que persigue (art. 43 LGC). Incluye también una cláusula derogatoria (art. 43 LGC) que señala expresamente que quedan derogadas las dos leyes que refunde, lo cual no puede suscitar reparo alguno dado el rango de ley y el carácter único del texto refundido proyectado, características ambas que determinan que deban "estimarse derogados los preceptos de los anteriores cuerpos legales refundidos que contienen una regulación idéntica a la del texto refundido" (STC 141/1988, de 12 de julio, Fj 1).

El art. 43 LGC prevé que los proyectos normativos gubernamentales vayan acompañados de un estudio financiero "cuando proceda". En el presente supuesto, consistente en la mera refundición de dos leyes obviamente ya en vigor y que, por tanto, ya han desplegado sus hipotéticos efectos financieros, no procede realizar el correspondiente estudio porque su objeto es proporcionar al poder normativo elementos de juicio sobre las consecuencias financieras de la adopción de las medidas normativas proyectadas. Adoptadas éstas pierde su finalidad dicho estudio, por lo que la refundición de aquéllas sin ningún *aliud* de innovación normativa no necesita de la elaboración de ese estudio financiero. Por ello, la ausencia de éste en el expediente no constituye un vicio formal.

Figura, con fecha de 20 de febrero de 1995, el estudio jurídico que el art. 43 LGC prevé también "cuando proceda" y que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias (RSJ) -aprobado por el Decreto 19/1992, de 7 de febrero- en su art. 20.7 impone como procedente en toda elaboración de proyectos y anteproyectos de disposiciones generales. Asimismo, tal como exige el art. 44 LGC, consta, con fecha de 16 de febrero de 1995, el informe de legalidad, acierto y oportunidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, órgano competente para elaborarlo según el art. 12,2) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial (ROCPT) - aprobado por el Decreto 306/1991, de 29 de noviembre- ya que éste es el centro directivo al que corresponde *ratione materiae* la elaboración del proyecto que se examina (art. 32,a) LGC; art. 6,6) ROCPT).

En el certificado del Secretario del Gobierno, datado el siete de marzo de 1995, consta que el titular de ese Departamento presentó al Gobierno en su sesión de 24 de febrero de 1995 el proyecto de decreto legislativo, con lo que se ha respetado el art. 32,a) LGC.

Pero de ese mismo certificado se desprende que no se ha respetado el art. 45 LGC, que impone que ocho días antes de la reunión del Gobierno se ha de dar traslado a los Consejeros de los proyectos normativos.

En efecto, el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico está fechado el 20 de febrero de 1995, lo que significa que hasta esa fecha el proyecto no estaba en condiciones de ser presentado al Gobierno (art. 43 LGC en relación con el art.

20,f) RSJ); y del certificado resulta que se presentó al Gobierno cuatro días más tarde, el 24, sin que se acredite que el Presidente del Gobierno haya excepcionado el cumplimiento del plazo por tratarse de un caso de urgencia (art. 45 LGC).

No se llama la atención sobre este extremo por apego a un rígido formalismo incompatible con la acción de gobierno; sino porque la creación de normas, máxime cuando revisten la fuerza de la ley, es un acto de gran transcendencia política y jurídica, que corresponde al Gobierno como colegio (art. 82.1 CE, al que remite el art. 21.b) LGC y como recuerda el art. 3 de la Ley 13/1994, de 22 de diciembre, de modificación del anexo de la Ley de Espacios Naturales de Canarias, LMLENC, que es la que delega en el Gobierno la refundición proyectada). De donde la necesidad de que sus miembros dispongan con la antelación que señala el art. 45 LGC de los proyectos normativos a fin de poder estudiarlos mínimamente y formular las observaciones políticas y jurídicas pertinentes, de modo que el ejercicio de un poder normativo tan incisivo sea materialmente producto de la voluntad del órgano que es su titular.

II

Los requisitos para la emanación de decretos legislativos por el Gobierno no se establecen únicamente en los preceptos que regulan con carácter general y *ad intra* la elaboración de las disposiciones normativas del Gobierno. A ellos se suman los requisitos que el ordenamiento establece específicamente para que se pueda realizar por el Parlamento una delegación legislativa al Gobierno en virtud de la cual éste pueda crear normas con fuerza de ley. Esos requisitos específicos en el ordenamiento canario se hallan en el art. 141 del Reglamento del Parlamento (RP) y en el art. 21.b) LGC. Por la remisión de este último precepto al art. 82 CE, resulta que para cada supuesto de delegación legislativa las leyes que la operen pueden establecer requisitos *ad hoc* y específicas fórmulas adicionales de control conforme se prevé en el art. 141.3 RP.

Es necesario resaltar que el art. 82.1 CE faculta para delegar en el Gobierno "la potestad de dictar normas con rango de ley". La misma expresión utiliza el art. 141.1 del Reglamento parlamentario. Con ella se indica que lo que se delega en el Gobierno no es la potestad de hacer leyes, sino de hacer normas con rango de ley; que el producto normativo de la delegación no es una ley, lo cual es obvio porque no es elaborada por el Parlamento a través del procedimiento legislativo ni recibe el *nomen*

ius de ese acto normativo, sino otro distinto y específico, el de decreto legislativo (art. 21.b) LGC). Se trata de otro tipo de normas que tienen el rango de ley. Esta precisión sobre el rango también revela que no se trata de una ley, porque en tal caso sería superflua.

Puesto que los distintos tipos de fuentes del Derecho se identifican por sus características formales (órgano que las produce, procedimiento, *nomen iuris* y forma de exteriorización) es patente que el decreto legislativo es una norma distinta de la ley, aunque tenga su rango y, por consiguiente, su régimen jurídico no es el mismo que el de la ley, sino el que establece el art. 82 CE y el art. 141 RP.

Por ello "el ejercicio por parte del Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley, previa delegación legislativa, está sometido a unos requisitos formales contenidos en el art. 82 CE que tienden a delimitarlo" (STC 51/1982, de 19 de julio, Fj 1), de modo que queda enmarcado en un margen más estrecho que aquél en el que se mueve el órgano legislativo, el cual no se encuentra limitado por sus leyes anteriores, mientras que la potestad del Gobierno de emanar decretos legislativos está sometida a las condiciones de la ley delegante. "El término delegación empleado por la Constitución implica el carácter derivado del poder que se atribuye al Gobierno, que tiene su fuente en el poder delegante, y que no puede separarse de éste ni extenderse de los límites que el mismo establece.

La ley delegante habilita y al mismo tiempo limita el desarrollo de la actividad legislativa del Gobierno (...)" (STC 205/1993, de 17 de junio, Fj 3).

Por ello el Tribunal Constitucional ha declarado que un precepto determinado si emanara directamente del Parlamento no sería inconstitucional, puede serlo si procede del Gobierno a través de un decreto legislativo por haber ejercido aquél de modo irregular la delegación legislativa (STC 51/1982, de 19 de julio, Fj 1), de donde surge la necesidad de proceder antes que nada, en el análisis de la regularidad jurídica de un decreto legislativo o de su proyecto, a comprobar la concurrencia de posibles vicios formales porque esa verificación es un *prius* lógico respecto a la de los vicios materiales (STC 51/1982, de 19 de julio, Fj 1 *in fine*).

Del art. 82 CE, al que remite el art. 21.b) LGC, y del art. 141 RP resulta que es necesario analizar la norma habilitante que autoriza y al mismo tiempo ordena al

Gobierno que proceda a la elaboración de un texto refundido de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LEN) y de la Ley 13/1994, de 22 de diciembre, de modificación del anexo de la Ley de Espacios Naturales de Canarias (LMLEN). Esa norma habilitante es el art. 3 de esta última cuyo tenor es el siguiente: "El Gobierno de Canarias realizará el Texto Refundido de la presente ley y la de Espacios Naturales de Canarias en un plazo no superior a dos meses".

Este precepto imponía así un plazo para la realización de la refundición, lo cual no es más que el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 82.3 CE que exige que la delegación legislativa se otorgue con fijación del plazo para su ejercicio (en el mismo sentido el art. 141.1 RP) y prohíbe que se entienda concedida por tiempo indeterminado.

Esta exigencia de orden temporal, al igual que los demás requisitos del art. 82 CE, persigue impedir que bajo la veste de la delegación se produzca una transferencia sobre un sector del ordenamiento de la potestad legislativa del Parlamento al Gobierno.

Los requisitos del art. 82 CE tienen como objetivo delimitar tanto material como temporalmente la potestad que se delega en el Gobierno, de modo que esa delegación no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo.

El ejercicio de la delegación legislativa por el Gobierno es obligatorio en el plazo establecido en la ley delegante que expresa la voluntad del Parlamento de que determinada materia quede regulada con rango de ley. Para respetar esa decisión parlamentaria y dar sentido a la norma legal de autorización, que no tiene más destinatario que el Gobierno, se hace necesario que éste ejercite obligatoriamente la delegación.

La exigencia de que el plazo sea determinado implica ineludiblemente la existencia de un término a partir del cual el Gobierno no puede ejercer la delegación. El transcurso del plazo agota la delegación, lo que conlleva la imposibilidad de que el Gobierno pueda ejercerla. Esto es consecuencia de que el art. 82.3 CE impone que la ley habilite, caso por caso **y con un límite temporal**, la potestad gubernamental de dictar decretos legislativos. No se trata, pues, de una potestad conferida indefinidamente, sino por un plazo. Si transcurre sin que se haya ejercido la potestad, ésta desaparece porque su existencia, *ope constitutione*,

estaba condicionada temporalmente. La potestad delegada se extingue o por su ejercicio o por el transcurso del plazo. Tras el término de éste no hay potestad delegada. Si se dictase el decreto legislativo adolecería de la misma irregularidad que si se hubiera dictado sin previa ley habilitante.

No puede sostenerse, con base en el preconstitucional art. 11.3 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (LGT), que el efecto de la emanación de un decreto legislativo fuera del plazo establecido consistiría en la privación de su fuerza de ley y en la adquisición de rango reglamentario. Primero, porque ese hipotético reglamento sería ilegal porque contradice la ley de delegación que ha querido que esa materia concreta y determinada esté regulada por normas con rango de ley. Segundo, porque, en caso de que la delegación fuera para refundir textos legales, esa supuesta norma reglamentaria no podría refundir leyes y producir su derogación por obra de esa refundición. Tercero, porque el carácter estrictamente formal de la producción normativa lo impide. Así, nunca un decreto legislativo puede carecer del rango de ley que le asigna a ese específico *nomen iuris* el art. 82.1 CE en relación con el art. 85 de la misma. Pretender que un decreto legislativo no es lo que se llama, que no tiene el rango ley propio de éste, sino rango reglamentario, es lo mismo que pretender que una ley no tiene fuerza de tal sino de reglamento.

Si la Constitución permite el control por los Tribunales de los decretos legislativos no es porque los considere reglamentos; al contrario, les otorga expresamente rango de ley. La noción rango de una norma hace referencia a su colocación en la jerarquía de las fuentes según su fuerza, es decir, a su capacidad para derogar otras normas y a su resistencia para ser derogada o modificada por otras, así como a su aptitud para regular materias reservadas a normas con determinado rango. El rango de una norma no tiene que ver con su control por los Tribunales. La Constitución ha atribuido el monopolio del control de determinado tipo de normas al Tribunal Constitucional, aunque algunas de ellas, como los reglamentos parlamentarios, no tengan fuerza de ley. Este monopolio es lo que confiere a esas normas el denominado valor de ley. Pero el hecho de que respecto a los decretos legislativos el art. 82.6 CE excepcione la regla general de que las normas con rango de ley son controladas por el Tribunal Constitucional y permita que también sean controladas por los Tribunales ordinarios, no anula el art. 82.1 CE que les confiere rango de ley. Estas son las razones que permiten al Tribunal Constitucional afirmar

que "(...) el control de los excesos de la delegación legislativa corresponde no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a la jurisdicción ordinaria. La competencia de los Tribunales ordinarios para enjuiciar la adecuación de los decretos legislativos a las leyes de delegación se deduce del art. 82.6 de la Constitución; así lo ha entendido este tribunal Constitucional en la antes citada sentencia de 19 de julio de 1982, y posteriormente en Auto de 17 de febrero de 1983 (...)" (STC 47/1984, de 4 de abril, FJ 3).

El régimen jurídico de los decretos legislativos establecido en los arts. 82 a 85 CE es incompatible con el art. 11.3 LGT.

III

Visto que es esencial para el válido ejercicio de la delegación legislativa el que se realice dentro de plazo, el cómputo de éste reviste importancia para la determinación de la concurrencia de ese requisito de validez. Salvo que la ley delegante fije otro distinto, el *dies a quo* de dicho plazo es el de su entrada en vigor y el *dies ad quem* el que determine la ley y que se computa a partir de aquél. Antes de ese término final ha de publicarse el decreto legislativo, tal como resulta del art. 82.3 CE que dispone que "la delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente". Para el precepto constitucional la constancia de que el Gobierno ha ejercido la delegación legislativa y que, por tanto, ésta se ha agotado, se anuda a un momento concreto del proceso de formación del decreto legislativo, al momento de su publicación. Es indiferente que el plazo fijado por la ley se dilate más allá del momento en que se produce la publicación, porque realizada ésta se agota el plazo, impidiendo así que el Gobierno pueda tornar a hacer uso de la misma delegación legislativa para dictar un nuevo decreto legislativo modificando el anterior, aunque la publicación de este último se haya realizado antes del término final del plazo fijado en la ley delegante.

Este plazo se cumple por adelantado el día en que el decreto legislativo es publicado en el boletín oficial. La fecha de agotamiento de una delegación legislativa coincide con el momento en que la norma está perfeccionada y puede comprobarse por sus destinatarios y por los órganos encargados de controlar el cumplimiento de ese plazo que el decreto legislativo existe. Ello impone que para el ejercicio dentro de plazo de la delegación legislativa la publicación de la correspondiente norma debe coincidir como máximo con el *dies ad quem* del plazo. No basta su aprobación por el

Gobierno con anterioridad al término final y su publicación rebasado éste, ya que entre aprobación y publicación se crea un intervalo impredecible que choca con la exigencia constitucional de que la delegación legislativa se ejerza dentro de un plazo determinado y que, además, presenta el riesgo de que el Gobierno pueda afirmar que ha aprobado un decreto legislativo cuando no lo ha hecho o que, habiéndolo aprobado efectivamente, proceda a modificarlo antes de su publicación. La certeza auténtica de la existencia de un decreto legislativo perfecto sólo la proporciona la publicación íntegra de su texto en el boletín oficial.

Lo que se ha expuesto no es gratuito; porque al dictaminar un proyecto de decreto legislativo el Consejo debe examinar en primer lugar si ha caducado, por su no ejercicio dentro de plazo, la delegación legislativa que lo habilita.

El presente proyecto normativo se dirige, como ya se señaló, a dar cumplimiento al art. 3 LMLEN, que delegaba en el Gobierno la refundición de dicha Ley con la LEN en un plazo no superior a dos meses.

La disposición final de la LMLEN fijaba su entrada en vigor para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, la cual se realizó el 24 de diciembre de 1994.

Conforme al art. 3 LMLEN y a su Disposición Final el plazo para el ejercicio de la delegación legislativa finalizó el 25 de febrero de 1995.

En el expediente consta que el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente es de 16 de febrero de 1995 y el del Servicio Jurídico de 20 de febrero de 1995.

La certificación del Secretario del Gobierno de 7 de marzo de 1995 refleja que el 24 de febrero de 1995 el Gobierno tomó en consideración el proyecto y acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo.

La solicitud de dictamen del Presidente del Gobierno está fechada el 10 de marzo de 1995 y tuvo entrada en este Consejo el 14 de marzo de 1995.

Esta relación de fechas muestra patentemente que el Gobierno tomó en consideración el proyecto el día anterior a aquél en que caducaba la delegación

legislativa. Por consiguiente todos los trámites posteriores dirigidos a su aprobación y perfeccionamiento mediante su publicación son inútiles porque ya ha desaparecido la potestad para dictar el decreto legislativo. Si se aprobara, estaría viciado de inconstitucionalidad formal por vulneración del art. 82 CE, ya que incumpliría el requisito de que se publique dentro del plazo determinado por la ley autorizante. Para su válida emanación es inexcusable que mediante ley el Parlamento otorgue una nueva autorización al Gobierno para que proceda a la refundición proyectada. De darse tal renovación, el proyecto de decreto legislativo debe ser remitido de nuevo a este Consejo para su preceptivo dictamen cuyo fin es verificar si se acomoda a los términos de la nueva delegación legislativa.

No procede que ahora se emita un dictamen de fondo porque lo impide el vicio de inconstitucionalidad formal y porque, en el supuesto de que se aprobara una nueva ley de delegación, habría que estar a los términos de esta última para apreciar la corrección material del proyecto de decreto legislativo.

CONCLUSIONES

No procede la aprobación por el Gobierno del Proyecto de Decreto Legislativo, porque ha caducado el plazo para el ejercicio de la delegación legislativa. Este es el motivo que impide la emisión de un dictamen de fondo. Es necesario para la válida emanación del decreto legislativo proyectado que por ley del Parlamento se otorgue una nueva delegación legislativa, en cuyo caso el proyecto de decreto legislativo debe ser remitido a este Consejo para su preceptivo dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ENRIQUE PETROVELLY CURBELO AL DICTAMEN 23/1995, ACERCA DEL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE 19/1995 PDL.

Mi discrepancia del parecer mayoritario, formalizado en el Dictamen de referencia, se concreta en los extremos que a continuación se explicitan.

1. En primer lugar, estimo no admisibles las determinaciones del Dictamen respecto a la aplicabilidad al procedimiento de establecimiento de los Decretos-

Legislativos de los art. 43 al 45 de la Ley autonómica 1/1983, pues no es defendible tal aplicación sin más.

Así, es obvio que los Decretos-Legislativos, que por cierto son actos normativos y no exactamente normas jurídicas y son emanados, con potestad exclusiva para ello, por el Gobierno, tienen un procedimiento especial de producción que no es, ni puede técnica o constitucionalmente ser, el de las Leyes o el de los Reglamentos. Por tanto, resulta que los trámites a seguir en el establecimiento de aquéllas o de éstas, particularmente los que legalmente se prevean a realizar en ámbito gubernativo, pueden no ser o coincidir con los correspondientes a los Decretos-Legislativos. Y, casualmente, los mencionados art. 43 al 45 contienen preceptos, como se señala en el acto legislativo que los incluye y mediante el que se aprueban, que conciernen expresamente al procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley y normas reglamentarias.

En esta línea, quizá pudiera defenderse la aplicabilidad a los Decretos-Legislativos, a los que se refieren tanto al art. 21, Ley autonómica 1/1983 como el art. 141 del Reglamento del Parlamento de la Comunidad Autónoma (RP), de la norma del art. 44 y de otras del Ordenamiento autonómico conexas o concordantes con ella. Pero difícilmente pueden serlo la del art. 43, que por demás tiene sentido cuando en esta actuación normativa no existe previa intervención parlamentaria, o la del art. 45, máxime dadas las peculiares características del supuesto, desconociéndose asimismo cuales han sido las condiciones de la convocatoria del Presidente del Gobierno para que éste conozca el oportuno Proyecto de Decreto-Legislativo, que ni siquiera es objeto obviamente de su aprobación en esa sesión.

Al respecto, bueno es recordar que, a diferencia justamente con la intervención de este Organismo en relación con los Proyectos de Ley gubernativos, donde propiamente, y salvo que el Gobierno decida por alguna razón paralizar la tramitación del dictaminado o modificar su contenido normativo, remitiendo esta innovación a nuevo Dictamen, éste ha de acompañar al Proyecto legislativo a la Cámara legislativa para su admisión por el órgano competente de ésta, resulta que el Dictamen sobre el Proyecto de Decreto-Legislativo se envía al Gobierno para que éste, tras conocerlo y debatir el asunto suficientemente, lo apruebe y comunique esta decisión al Parlamento.

2. En segundo lugar, a los oportunos efectos he de manifestar mi desacuerdo en relación con diversas manifestaciones de orden técnico, pero con indiscutibles consecuencias prácticas, que se recogen en el Dictamen como apoyo o justificación de su discurso argumental y, en definitiva, de sus conclusiones.

-Así, debe recordarse que acto normativo y norma con cosas técnicamente diferentes, siendo el Decreto-Legislativo propiamente un acto y no una norma, o bien, que en puridad la potestad para dictar esta clase de acto normativo es del Gobierno y que lo delegado por el Parlamento es la facultad de establecer normas primarias, ejerciéndose para ello en cada caso de delegación tal potestad. En esta línea, es cierto que Ley y Decreto-Legislativo son actos normativos diferentes, siéndolo obviamente por motivos formales fácilmente determinables y, en particular, al ser distintos el órgano competente para producirlos y el procedimiento de establecimiento, más que en realidad el "régimen jurídico", de uno y de otro, de manera que, aunque las normas establecidas a su través tienen en ambos casos rango primario, estos actos no tienen exactamente igual fuerza normativa.

Igualmente, ha de observarse que el Parlamento mismo, por decisión o previsión constitucional o con base constitucional y estatutaria, puede verse formalmente limitado por actos legislativos precedentes, en cuanto que, según sean éstos o la materia afectada a regular, sus futuras decisiones no pueden ser tomadas con cualquier procedimiento o forma.

Y, desde luego, siendo incuestionable en este sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mencionada en el Dictamen (SSTC 51/1982 y 205/1993), es notorio que la corrección formal del Decreto-Legislativo depende de su adecuación a los términos de la delegación legislativa que autoriza y delimita su establecimiento, aunque las exigencias del art. 82, CE van dirigidas al legislador y no al Gobierno, obligándose concretamente a aquél a fijar el plazo de ejercicio de tal delegación para evitar que ésta se entienda por tiempo indeterminado, según se añade explícitamente en la norma constitucional, y para lograr que la actuación gubernativa no se demore irrazonablemente. Pero esta determinación, al contrario de lo dicho en el Dictamen, no parece perseguir el impedir que con esta técnica normativa se transfiera la potestad legislativa del Parlamento al Gobierno, circunstancia que se obsta al exigirse constitucionalmente que la delegación sea otorgada de modo

expreso, para materia o asunto concreto y con objeto, alcance o ámbito precisos (cfr. art. 82.3,4 y 5, CE).

Es más, puede asumirse que sea obligado que el Gobierno ejerza la delegación legislativa en el plazo señalado en la Ley ordinaria otorgante y aun que, vencido aquél, pueda entenderse inutilizable la indicada delegación y, por tanto, inadecuado el ejercicio de la potestad gubernativa para dictar el Decreto-Legislativo correspondiente. Pero es por este motivo por el que se comprende la precisión normativa de que, antes de nada y aun en el ámbito parlamentario, el Gobierno deba comunicar inmediatamente al Parlamento, incluso cuando la Ley delegante no hubiera previsto control parlamentario adicional al efecto, que ha usado la delegación otorgada, remitiéndole una comunicación con el texto objeto de aquélla para ser publicado en el Boletín Oficial parlamentario, o bien, el hecho que el Gobierno incumple semejante obligación, con las consiguientes consecuencias de eventual exigencia o actuación parlamentaria al efecto, no sólo cuando no remite comunicación alguna a la Cámara, sino también cuando lo hace a destiempo.

-Por otra parte, se comparte la tesis del Dictamen según la cual la separación de un Decreto-Legislativo de la Ley de delegación legislativa previa, que es su fundamento de validez, incluida su perspectiva formal o procedimental, no le priva simplemente de su fuerza legal y convierte su normativa en secundaria, habida cuenta que, sin duda, ha de considerarse contrario a la Constitución y, por ello, derogado por ésta (cfr. disposición derogativa, 3) el art. 11.3 de la Ley General Tributaria de 1963.

Sin embargo, no pueden acogerse plenamente las razones técnicas aducidas en el Dictamen para afirmar esa improcedencia. Así, no es posible negar la conversión de la ordenación del Decreto-Legislativo afectado en Reglamento al sostenerse que éste sería ilegal por incumplir una norma legal porque, en puridad, la ordenación en cuestión no estaría haciendo esto. Esto es, en principio existiría tan sólo incumplimiento gubernativo y una norma reglamentaria no contraria a la regulación legal de la materia, siempre que no exista reserva de Ley sobre ésta.

Es cierto que tal Decreto-Legislativo con regulación de rango reglamentario es contrario a Derecho porque, siendo normas legales las que van a ser refundidas y, por ello, derogadas, una norma de rango reglamentario no puede producir ese efecto. Y,

por supuesto, el Decreto-Legislativo es un acto gubernativo que, por expresa determinación constitucional, está claramente diferenciado del también gubernativo que, con forma de mero Decreto o no, aprueba normas reglamentarias.

Pero, precisamente por ello, no puede decirse que esta cuestión, y mucho menos la fuerza normativa de cada acto-fuente del Derecho, sea simplemente de *nomen iuris*, sino que es de carácter estrictamente formal y referida al procedimiento de producción de ese acto a su efecto normativo y a la naturaleza de su contenido regulador por definición constitucional. Es decir, las normas reglamentarias nunca pueden aprobarse por actos con forma de Decreto-Legislativo, ni por el procedimiento de establecimiento de éste; o bien, los Decretos-Legislativos únicamente pueden establecerse por su procedimiento ad hoc y sólo pueden contener legislación delegada o normas primarias con todas sus circunstancias, razones por las que no son Reglamentos ejecutivos o el Gobierno puede oponerse a toda tramitación legislativa que contradiga una delegación legislativa, debiendo el Parlamento vencer esta oposición previa derogación de la Ley que aprobó aquella (cfr. artículos 82.3, 84 y 85, CE).

Ha de llamarse la atención, al ordenar la eventual posibilidad de delegación legislativa del Parlamento al Gobierno, no dice que, producida legalmente aquella, éste podrá establecer normas con fuerza de ley, sino normas con rango de ley, es decir, primarias (cfr. art. 82.1).

En este sentido, conviene no confundir entre rango legal o primario y fuerza de ley estrictamente entendidas puesto que, en nuestro Ordenamiento Jurídico, es indiscutible que no todas las disposiciones legales, incluso las Leyes formales o parlamentarias, tienen igual fuerza, entendida como capacidad para regular cierta materia y, con ello, derogar otras disposiciones y no ser derogada más que por algunas determinadas de ellas. Y, sin necesidad de introducir un concepto tan peculiar como el de "valor de ley", también lo es que, pese a tener distinta fuerza normativa efectiva, existen dudosas disposiciones que establecen normas primarias todas ellas.

En realidad, estando la idea de norma con la de rango y la de acto-fuente con la de fuerza, parece que los actos-fuentes con fuerza legal, como la Ley formal, estatutaria, orgánica u ordinaria, o las disposiciones gubernativas que determina la Constitución, son aquéllos que, pese a tener diferente competencia y fuerza

normativa, se establecen del modo constitucionalmente fijado y aprueban o contienen normas de rango permanente en cuanto formalmente superiores a las reglamentaria o secundarias. Las cuales, teniendo en aquéllas su fundamento de validez, que incluye el mecanismo procedimental para ser aprobadas por los correspondientes actos normativos, no pueden conculcarlas o desconocerlas: tales actos, además de respetar ese mecanismo, no pueden aprobar normas secundarias en materia jurídicamente reservada a las normas primarias, ni derogar la ordenación aprobada por actos con fuerza de ley o dejar a éstos sin efecto.

Desde esta perspectiva, no cabe la menor duda que los Reglamentos de los Parlamentos no son Leyes formales, ni obviamente son disposiciones gubernativas con fuerza legal, pero tampoco debiera haberla en que contienen normas primarias, siendo su fundamento de validez la Constitución y no dependiendo en sus efectos de otra normativa no constitucional, y en que son disposiciones de las Cámaras parlamentarias con fuerza de ley, no sólo por lo antedicho, sino porque se establecen como previene la Norma constitucional y frente a la ley, formal o no, disponer de capacidad pura para regular específicamente el ámbito parlamentario, imponiéndose a cualquier otro acto-fuente y no siendo derogadas por ningún otro.

Razón por la que todos estos actos o disposiciones con dicha fuerza de ley, empezando, lógicamente, con las Leyes formales pero asimismo los Decretos Legislativos o los Reglamentos Parlamentarios han de ser exclusivamente controlados en su adecuación constitucional, formalmente considerada o, si se prefiere, sustancial y procedimentalmente e incluyendo las relaciones de habilitación o de competencia, por el Organismo que constitucionalmente tiene esta facultad jurisdiccional, el Tribunal Constitucional (TC), pero no por cualquier otro órgano constitucional, como son los Tribunales ordinarios o del Poder Judicial (cfr. art. 161.1.a) y 153.1.a), CE ; y 2.1 y 27.1 y 2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional.

Consiguientemente, además de no estimarse ajustada en general la argumentación del Dictamen en relación con las cuestiones comentadas, en concreto se rechaza su apreciación de que los Decretos-Legislativos, en sus distintos elementos o aspectos, son controlables jurisdiccionalmente, en cuanto actos de determinadas características y contenido normativo, no sólo por el TC, sino también por los

Tribunales ordinarios. Así, por los motivos antes explicitados, parece claro que estos últimos órganos no pueden efectuar tal control de adecuación jurídica y específicamente constitucional, cabiendo añadir que, no siendo acto de aprobación de normas reglamentarias según se ha razonado, precisamente a esa conclusión ha de negarse igualmente a la vista tanto de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (cfr. art. 5), como de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (cfr. arts. 1, 37 y 39).

En otras palabras, se considera incorrectamente interpretada la norma del art. 82.6, CE, puesto que de ella no puede deducirse una solución como la seguida en el Dictamen y que, desde luego, sería contradictoria con la normativa constitucional aquí mencionada y extraña a la naturaleza tanto de los Decretos-Legislativos como de la jurisdicción constitucional y del concreto TC; es decir, no sólo los tribunales ordinarios no pueden controlar la adecuación jurídica de los actos normativos no administrativos o reglamentarios, sino que, similarmente al debido cumplimiento de las reglas normativas entre Leyes, orgánicas y ordinarias o básicas y de desarrollo, la no conformidad del Decreto-Legislativo a la Ley de delegación legislativa es un problema constitucional porque entraña un vicio de constitucionalidad por vulneración de un mandato constitucional debiendo controlarlo y determinarlo el TC. Pero no lo es de legalidad en propiedad, no existiendo la precisa relación entre Ley y Reglamento porque ambos actos en presencia tienen fuerza de ley y las normas correspondientes tienen igual rango primario.

Otra cosa es que, como sucede en relación con otros actos normativos con fuerza de ley, recordándolo simplemente aquí la Norma constitucional y haciéndolo sin desatender sus propias reglas sobre el TC y en el momento de prever posibles medios adicionales de control de la corrección de la actuación gubernativa, cual es el actuable por el Parlamento, los tribunales ordinarios puedan realizar un cierto control sobre la adecuación jurídica de los Decretos-Legislativos, de modo que, de apreciar en ellos cuando hubiesen de aplicarlos cualquier inadecuación constitucional, podrían elevar al TC esta apreciación mediante la pertinente cuestión de inconstitucionalidad.

3. Finalmente, en todo lo que ello conlleva y comporta, muestro mi desacuerdo respecto a la interpretación del Dictamen de los términos del apartado tercero del art. 82, CE y, subsiguientemente, del mandato contenido en los preceptos de los

reglamentos parlamentarios con ellos concordantes y, en cierto modo, conformadores de su desarrollo normativo primario en el ámbito del Legislativo, tanto del Congreso de los Diputados como, en particular, del Parlamento autonómico.

-Desde luego, es evidente que son dos meses el plazo legalmente fijado en esta ocasión para que el Gobierno ejerza la delegación legislativa otorgada por la Ley ordinaria correspondiente, la autonómica 13/1994 en su art. 3, y también lo es que tal plazo empieza a contabilizarse con la entrada en vigor del precepto en cuestión, que ha sido el día siguiente al de publicación de la referida Ley en el Boletín Oficial de Canarias (BOC), de conformidad con lo establecido en su disposición final. Por eso, parece ser el 24 de febrero, efectivamente, cuando termina dicho plazo y, por tanto, en principio la delegación parlamentaria y, correlativamente, la posibilidad de que el Gobierno pueda actuarla y ejercer su potestad para dictar el correspondiente Decreto-Legislativo

Por otro lado, es incuestionable igualmente que la delegación se agota definitivamente con la publicación de la disposición gubernativa resultante de su uso, aunque no hubiese transcurrido, todo el plazo disponible para ello. Sin embargo, aparte de que éste es efectivo en cualquier caso, incluso de haber transcurrido el plazo porque esta eventual circunstancia ha de ser determinada por quien tenga competencia para ello, con la oportuna consecuencia para el acto afectado y su incumplidor autor, no está nada claro que esa publicación sea necesariamente la que ha de hacerse a los fines de lograr la entrada en vigor del Decreto-Legislativo en el BOC, o bien, que el plazo de actuación de la delegación con tal publicación.

En mi opinión, no es técnicamente correcto confundir de nuevo a efectos de perfeccionamiento acto y norma o decir que el uso de la delegación agota el plazo legalmente fijado para hacerlo, pues, en realidad, lo que se acaba es la propia delegación y, por supuesto, no cabe que el Gobierno pretenda volver a usarla por más que aún no venciera el mencionado plazo. Pero la incorrección fundamental, a mi juicio, reside en no aplicar adecuadamente en este supuesto de producción normativa la regulación reglamentaria que incide decisivamente sobre ella.

-Justamente, en todo caso y se establezcan o no controles adicionales al ejercicio gubernativo de la delegación legislativa por la Ley de delegación, y dejar actuarse o no los que se estableciesen por el Parlamento, cuando el Gobierno hubiese

ejercido o hecho uso de dicha delegación debe inmediatamente remitir al Congreso o a la Cámara legislativa autonómica la correspondiente comunicación, que ha de contener el texto del Decreto-Legislativo resultante, el cual será publicado en el Boletín Oficial parlamentario (cfr. arts. 152, Reglamento del Congreso y 141.2, RPC).

Es evidente que, de ser aplicable por decisión de la Ley de delegación el art. 153 del Reglamento del Congreso o el art. 141.3, RPC, las Cámaras tienen mucho que decir al respecto antes de que el Decreto-Legislativo se publique en el Boletín Oficial estatal o autonómico y pueda entrar en vigor en el momento que se determine en él. Pero, siendo el Parlamento el órgano delegante y pudiendo entenderse que el denominado control adicional puede tener carácter eminentemente sustantivo, cabe considerar que la comunicación gubernativa y la subsiguiente publicación parlamentaria no tienen sólo efectos de responsabilidad política o aun menos de mero conocimiento ilustrativo de los Diputados, pues la primera puede exigirse en cualquier momento posterior al vencimiento del plazo de la delegación, por incumplimiento gubernativo ya producido, y el segundo se satisface con el BOE o el BOC más que suficientemente, sería de un trámite importante incluido en el procedimiento de establecimiento de todo Decreto-Legislativo.

En esta línea, puede entenderse que la publicación que supone uso de la delegación legislativa, y agotamiento siempre de ésta, es la que se produce necesaria y prontamente en el Boletín parlamentario, pudiendo producir la tramitación de la referida comunicación las procedentes consecuencias institucionales e incluso normativas. Al efecto, debe recordarse no sólo que los Decretos-Legislativos no parecen ser impugnables ante la Jurisdicción ordinaria, sino que el Parlamento autonómico no está legitimado para recurrir los autonómicos ante el TC, pero también que los actos normativos, o las normas en ello contenidas y por ellos aprobadas, no son recurribles hasta que no están en vigor o, al menos, han sido publicadas en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Por demás, existiendo trámites en la producción de los Decretos-Legislativos, seguramente siempre, pero desde luego en algunas ocasiones incluido el Dictamen de sus proyectos por este Organismo, cuya realización o culminación no depende de la voluntad o de la diligencia de actuación del Gobierno, en todo o en parte fundamental, resulta obvio que es absolutamente determinante, a los efectos de conocer el cumplimiento o no del plazo de actuación de la delegación legislativa, la

comunicación obligatoria de aquél al Parlamento del uso de ésta. Aunque pueda discutirse si a ese fin es decisiva la fecha de aprobación misma del Proyecto del Decreto-Legislativo por el Gobierno o, inadmisiblemente sin duda porque no hay actuación gubernativa definitiva con todas sus consecuencias y, en particular, el texto normativo puede alterarse hasta que ello ocurra, la de su toma en consideración.

- Concretamente en este supuesto es predicable lo razonado en el apartado anterior de manera que asumiendo que, evidentemente, la Ley autonómica de delegación no ha previsto control adicional al ejercicio de la misma por el Gobierno y, lógicamente, que aquél no sea actuable por el Parlamento regional, no es de aplicación el apartado tercero del art. 141 del Reglamento de la Cámara, pero si, en sus oportunos efectos, el apartado segundo de aquél.

Por otro lado, también es cierto que difícilmente pueda defenderse el cumplimiento por el Gobierno del plazo legal de actuación de la delegación en cuestión, no habiéndose siquiera remitido, por obvias razones que no es preciso aclarar, la oportuna comunicación al respecto a la Cámara autonómica. Pero ello no impide que, teniendo el Parlamento medios suficientes para solucionar este problema, el Gobierno comunique al Parlamento que por determinadas causas razonables no ha sido posible actuar en tiempo esa delegación, de modo que, sin renunciar a lo ya procedimentalmente hecho y a la existencia de la actuación parlamentaria correspondiente, se produzca, no ya la convalidación parlamentaria del Decreto-Legislativo que se dicte en su día, que es objetable porque ese acto normativo, carente de fundamento habilitante, sería radicalmente nulo, sino la modificación del art. 3 de la ley autonómica 13/1994, o bien la ampliación del plazo en este precepto ordenado.

De todos modos, debiendo realizarse estas operaciones mediante la oportuna actuación legislativa, no puede dejarse de insistir en que el Decreto-Legislativo que se pudiese establecer sin hacerlas no es impugnabile por el Parlamento autonómico, ni puede serlo antes de su publicación en el BOC o ante los Tribunales ordinarios, y en que su inconstitucionalidad no procedería por su vulneración directa del art. 82, CE, pues esta normativa va dirigida al Legislativo no al Gobierno.