

EL CONTROL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS TERRITORIALES
SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS AUTONÓMICOS.
SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON EL MODELO ESTATAL¹

Francisco Javier Donaire Villa
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

Recibido: 01-09-2018

Aceptado: 31-10-2018

SUMARIO

1. *Planteamiento.*
2. *El marco constitucional común y la (relativa) heterogeneidad interautonómica.*
3. *Consideraciones taxonómicas: la catalogación del Decreto legislativo autonómico como fuente del Derecho en supuestos de preceptiva votación parlamentaria previa.*
4. *La clásica y compleja cuestión de los controles sobre la legislación delegada, en su extrapolación a los Decretos legislativos autonómicos: panorama general.*
5. *Las singularidades (I): la regulación estatutaria e infraestatutaria del control parlamentario en Cataluña.*
6. *Las singularidades (II): la regulación estatutaria en Extremadura. Preceptiva votación parlamentaria previa ¿y eliminación del control jurisdiccional contencioso-administrativo? Comparación con otros sistemas autonómicos a priori similares*
7. *Epílogo*

¹ El presente trabajo es una versión revisada y ampliada de la Comunicación presentada por su autor al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. *Parlamento y parlamentarismo: origen y retos*, celebrado en León los días 30 y 31 de marzo de 2017.

1. Planteamiento.

Dentro de la ya clásica temática de los controles sobre la legislación delegada, el presente trabajo aborda las especificidades que esa misma temática presenta en los Decretos legislativos autonómicos. Se analizarán en él las generalizadas similitudes reinantes en este tema con respecto al modelo estatal, y también las diferencias significativas presentes en los sistemas respectivos de algunas Comunidades Autónomas. Con mayor precisión, siendo éste el objeto las páginas que siguen, es en el campo de los controles sobre el ejercicio gubernamental de la delegación legislativa donde tales variantes cobran particular intensidad. Bien al hilo de la reforma íntegra del correspondiente Estatuto de Autonomía (Extremadura probablemente sea el ejemplo paradigmático, como se verá), bien, dentro de los intersticios abiertos por la regulación estatutaria, en la normativa reglamentaria del correspondiente Parlamento autonómico (Cataluña es muestra de ello, según se verá también).

2. El marco constitucional común y la (relativa) heterogeneidad interautonómica.

Las posibilidades abiertas por el marco constitucional han dado lugar a la instauración de fórmulas de delegación legislativa, a través de vías diversas, en todas las Comunidades Autónomas. Ahora bien, el juego del principio dispositivo a nivel estatutario, y, en el escalón infraestatutario, el de la competencia autonómica de autoorganización prevista en la primera regla del artículo 148.1 de la Norma Fundamental y asumida en todos los Estatutos de Autonomía, así como en todos los casos el carácter unicameral de las correspondientes Asambleas legislativas, determinan conjuntamente la inexistencia de un imperativo constitucional de idéntica reproducción por las Comunidades Autónomas de todos y cada uno de los aspectos integrantes del mecanismo de delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno central que delinea la Ley de leyes. Del mismo modo que, como ha sido sobradamente analizado en la doctrina, la Ley autonómica no tiene por qué ser producto de la íntegra transcripción de su homóloga estatal (siendo de nuevo la naturaleza unicameral del respectivo órgano parlamentario un relevante factor diferencial), otro tanto sucede con la delegación legislativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas².

2 Entre una ya ingente y clásica bibliografía sobre las leyes de las Comunidades Autónomas y su naturaleza, pueden citarse los trabajos de R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2001, S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades le-*

Ahora bien ciertos caracteres esenciales de la delegación legislativa estatal deben hallarse presentes en la delegación legislativa autonómica como condición de compatibilidad constitucional. Entre ellos, la garantía, en todo caso, de los medios adecuados para asegurar el ajuste de las normas delegadas gubernamentales autonómicas a la previa habilitación parlamentaria concedida en forma de Ley territorial de delegación. Se erigen los mencionados condicionantes en salvaguardia del principio de separación de poderes, y 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. No obstante, el referido juego conjunto del principio dispositivo, y del ejercicio de la competencia autonómica de autoorganización, permiten la introducción de algunas variantes en las regulaciones (respectivamente, estatutarias o infraestatutarias) de las Comunidades Autónomas sobre la delegación legislativa en relación con la que para el Estado realizan los artículos 82 y siguientes de la Constitución española de 1978. Este componente de cierta divergencia constitucionalmente admisible, saltando del terreno de los conceptos al de la praxis normativa, ha comenzado a verificarse durante los últimos años en algunas Comunidades Autónomas.

Del artículo 82.6 de la Constitución se desprende la naturaleza eventual de los controles adicionales al jurisdiccional, 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, entre ellos, y en lo que a este trabajo interesa, los parlamentarios. De hecho, el carácter contingente de tales adicionales controles al jurisdiccional determina que la previsión de los primeros en cada Ley habilitante no sea, en términos constitucionales, un rasgo estructural de la delegación legislativa.

De otra parte, la 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 de supervisar el ejercicio concreto que éstos hagan de las delegaciones legislativas que les hayan sido conferidas, ni excluye que las respectivas Leyes territoriales de delegación puedan discrecionalmente establecer procedimientos singulares de monitorización parlamentaria sobre los correspondientes Decretos legislativos autonó-

micos. 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 previsión estatutaria al respecto, tales regulaciones tendrían fundamento suficiente en las reservas reglamentarias reconocidas usualmente en los Estatutos de Autonomía a los Parlamentos territoriales.

La delegación legislativa autonómica puede configurarse de modos diversos en lo que atañe a los controles parlamentarios adicionales al jurisdiccional. Entre ellos, y a título de ejemplo, el modelo comparado que ofrecen los *testi unici* italianos, introducido en los Estatutos de segunda generación tras la reforma del Título V de la Constitución de aquel país en 1999-2001³, formados por la Junta Regional y que reúnen en un solo texto preexistentes disposiciones reglamentarias y legales previa autorización legislativa del Consejo Regional⁴, puede ser válido término de inspiración para los legisladores estatuyentes (o autonómicos infraestatutarios) en España. Conforme a este esquema, 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 legislativo⁵, nada impide en España que la regulación estatutaria (o, en su caso, conforme a ésta, también la regulación infraestatutaria) confieran a dichos textos refundidos el valor de ley. De hecho, en nuestro caso, ningún obstáculo hay a que el referido esquema (autorización parlamentaria de la formación gubernamental de un texto

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

4 Acerca de esta modalidad de relación y colaboración entre legislativo y ejecutivo regionales, P. CA-RETTI y G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, págs. 125-130.

5 Sentencia 378/2004, relativa al Estatuto de Umbria, pero en doctrina potencialmente generalizable 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 un procedimiento legislativo especial encaminado a realizar un trabajo de mera reordenación y simplificación de cuanto ha sido previamente deliberado por el Consejo regional (institución parlamentaria regional italiana equivalente a la Asamblea legislativa autonómica española).

con rango legal cuya entrada en vigor requiere una expresa votación previa favorable de la Asamblea legislativa) pudiera ser susceptible de extensión, incluso, a la delegación legislativa para la elaboración de textos articulados.

3. Consideraciones taxonómicas: la catalogación del Decreto legislativo autonómico como fuente del Derecho en supuestos de preceptiva votación parlamentaria previa.

Prosiguiendo con el análisis de la alternativa de configuración normativa de la delegación legislativa autonómica a la que se viene haciendo referencia, esto es, cuando se exige una votación parlamentaria sobre la norma delegada, surge con toda lógica el interrogante acerca de si el Decreto legislativo sería realmente en tal supuesto el 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. En tesitura semejante, no es ilógico argumentar que el instituto de la delegación legislativa no excluye *per se* un trámite parlamentario sobre el resultado del ejercicio gubernamental de la facultad delegada (el correspondiente Decreto legislativo que albergue 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 alusión a eventuales controles adicionales al jurisdiccional, determinación bajo la que hallaría cobertura la previsión de un control propiamente parlamentario, en conclusión que también sería extrapolable a las Comunidades Autonomía con expreso reenvío a esta regulación constitucional, y de observancia por aplicación supletoria 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.

Una de las diferencias esenciales 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 aprobación del texto normativo delegado de elaboración gubernamental, condicionante de la entrada en vigor del mismo. Si no se prevé expresamente lo contrario, el paradigma conceptual de la delegación legislativa determina que corresponda al Ejecutivo la facultad de dictar la norma delegada, y culminar los trámites para su en-

trada en vigor (orden de publicación oficial constitutiva, y publicación efectiva). Se estará entonces ante una auténtica delegación, aunque haya o pueda haber votación parlamentaria sobre el texto articulado o refundido (incluso con carácter previo a su publicación oficial definitiva y constitutiva), pues tal votación carecerá de repercusión jurídica sobre la entrada en vigor del correspondiente Decreto legislativo, que se produciría entonces por 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 incidir sobre el régimen general de control jurisdiccional de los excesos de delegación, si así se previese estatutariamente de manera expresa. El Decreto legislativo dictado *ultra vires*, siempre que cumpliera las restantes condiciones jurídicas de validez, encontraría entonces cobertura sanatoria en la anuencia parlamentaria, la cual, adicionalmente, desactivaría toda apariencia de disposición reglamentaria que el Decreto legislativo sólo podría tener en caso de no concitar el explícito voto parlamentario favorable. Una apariencia reglamentaria debida a la elaboración gubernamental de la norma delegada que, como es sabido, es el principal fundamento de la competencia fiscalizadora los excesos de delegación legalmente atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa⁶, aunque no sin discusión doctrinal⁷.

6 A favor de este fundamento, y su corolario en la justiciabilidad en sede ordinaria de los excesos de delegación, E. GARCÍA DE ENTERRÍA *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Civitas, Madrid, reimpr. 2006, *passim*. También, entre otros, E. ANGULO RODRÍGUEZ, “Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978”, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, IEF, Madrid, 1979, tomo I, págs. 210 y ss., T. DE LA QUADRA SALCEDO, “La delegación legislativa en la Constitución”, en S. MARTÍN RETORTILLO BAQUER (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 1, Civitas, Madrid, 1991, págs. 327-406, o J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINÁS, “Artículo 82. Legislación delegada, leyes de bases, textos legales refundidos” en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dirigidos por O. ALZAGA), Edersa. Madrid, tomo VII, 1998, págs. 109 y ss.

7 Como es sabido, un importante sector académico postula la exclusividad del Tribunal Constitucional sobre cualquier control de fondo de los Decretos legislativos, incluido el de los excesos de delegación. Entre otros, es la postura de E. ESPÍN TEMPLADO, “Separación de poderes, delegación legislativa y potestades normativas del Gobierno”, *Revista de las Cortes Generales* n.º 6, 1985, págs. 190 y siguientes, T. FREIXES SANJUÁN, “La legislación delegada”, *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 28, 1990, págs. 150 y siguientes, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, *Los controles de la legislación delegada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, especialmente págs. 207 y siguientes, J. JIMÉNEZ CAMPO, “El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos legislativos”, *Revista de Derecho Político* n.º 10, 1981, págs. 77-105, I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1980, págs. 189 y siguientes, o E. VÍRGALA FORURIA, *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, Págs. 155 y siguientes.

Esa cobertura sanatoria de la votación parlamentaria sobre la norma delegada previa a la vigencia de esta viene facilitada en las CCAA por el carácter unicameral de las Asambleas legislativas respectivas, lo que determina que coincidan el sujeto titular ordinario de la potestad legislativa autonómica y el órgano que efectúa el control, mediante votación, del ejercicio de la delegación legislativa conferida. Inversamente, la votación parlamentaria desfavorable significará ausencia de sanación o convalidación parlamentaria de posibles excesos *ultra vires* en la norma delegada, con lo que el trámite seguido en la Asamblea no impediría, en este caso, el posible afloramiento de la condición reglamentaria subyacente de los textos articulados o refundidos a que ordinamentalmente se anuda a la elaboración gubernamental de los mismos. De otra parte, cuando el Estatuto define la delegación como otorgamiento, de la Asamblea al respectivo Gobierno, de la facultad para dictar una norma con fuerza de ley llamada Decreto legislativo, es al Ejecutivo a quien corresponde el ejercicio de esa facultad, salvo expresa salvedad estatutaria en contrario (bien mediante directa previsión al respecto, bien a través de remisión al desarrollo en el Reglamento parlamentario, o incluso en cada ley de delegación en forma de control adicional).

Esto es, y salvo las meritadas posibilidades (previsión estatutaria en contrario, directa o mediante remisión a otras normas infraestatutarias de suficiente rango), corresponderá en exclusiva al Gobierno autonómico decidir si continúa adelante con la promulgación del Decreto legislativo, puesto que la Asamblea, por mor de la delegación, y excepción hecha de las referidas salvedades expresas, ha perdido esa facultad, la de dictar la correspondiente norma con fuerza de ley (y por ende, también la de oponerse a ese dictado), durante el plazo en que la delegación permanece abierta. En el mismo sentido apunta la facultad gubernamental de bloqueo, durante ese mismo plazo, a toda iniciativa parlamentaria que se oponga a la delegación legislativa en vigor, salvo que se trate de una proposición de ley de específica derogación total o parcial de la propia ley de delegación (art. 84 de la Constitución, aplicable a las CCAA por expresa remisión estatutaria o infraestatutaria, o de manera supletoria, según los casos).

Sin embargo, la previsión estatutaria (directa o mediante remisión a la normativa autonómica infraestatutaria de rango suficiente: Reglamento parlamentario, o específicas leyes de delegación) de una votación parlamentaria previa a la entrada en vigor de la norma delegada no es argumento suficiente para catalogar o denominar a esta última como Ley (o incluso como Ley delegada). Siendo esencial nota distintiva del procedimiento legislativo (y en consecuencia, de su producto normativo, la Ley) la subordinación a la única y soberana voluntad parlamentaria, así como la participación de mayorías y minorías a través de un pro-

cedimiento caracterizado por la deliberación y la publicidad, 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 sobre la aprobación final de la norma con rango de ley, al derivar de la previa habilitación de la Asamblea representativa, 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 modulación del régimen general de control jurisdiccional de la correspondiente norma delegada, el cual entonces incumbiría, por definición al Tribunal Constitucional (la expresa y previa votación favorable en la Asamblea destruiría toda posible apariencia reglamentaria subyacente en el texto gubernamental, y con ello el fundamento de la competencia fiscalizadora del orden contencioso-administrativo, así como la discordancia entre la voluntad parlamentaria y la voluntad gubernamental). Ahora bien, al tratarse de un elemento estructural en el régimen jurídico de una fuente del Derecho de la respectiva Comunidad Autónoma, en ejercicio de la competencia de autoorganización constitucionalmente prevista, parece que la eventual adopción de este especial régimen fiscalizador, como elemento de Derecho objetivo condicionante de la propia competencia jurisdiccional, sólo puede realizarse mediante explícita previsión en el correspondiente Estatuto de Autonomía, sobre la base del artículo 147.2.b) de la Norma Fundamental. En los restantes casos, la investigación judicial sobre la existencia o no de votación parlamentaria sobre el Decreto legislativo, y su eventual incidencia sanatoria de hipotéticos vicios *ultra vires* de la norma delegada gubernamental sería un extremo sustantivo en la realización del propio control por parte del órgano jurisdiccional contencioso-administrativo que lo esté efectuando. Es decir, no sería en tal tesitura un presupuesto de la jurisdicción, sino un eventual extremo a apreciar en el ejercicio de dicha jurisdicción. Y, salvo publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma del resultado de la mencionada votación parlamentaria (y sólo si esta es favorable, pues tal sería el único sentido del que pudiera plantearse un posible efecto sanatorio del exceso de delegación), no parece que la mera inclusión del sentido de esa votación en el Diario Oficial parlamentario generase para el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo los efectos propios del principio *iura novit curia*, habiéndose, por ello, de alegar por alguna de las partes (aquella a la que convenga, obviamente), y ser además objeto de prueba.

4. La clásica y compleja cuestión de los controles sobre la legislación delegada, en su extrapolación a los Decretos legislativos autonómicos: panorama general.

Uno de los aspectos más relevantes y clásicos a la vez, pero también de mayor complejidad y objeto de amplia controversia doctrinal, en el ámbito conceptual general de la delegación legislativa, es el referente al control de la legislación delegada. El artículo 82.6 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 semejanza 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 a causa de 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 establece 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, aunque prescribe 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, pero 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 Tribu-

nales, 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 establecimiento explícito 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 en el artículo 9.2.a) del Estatuto, el artículo 206 del Reglamento de las Cortes de Castilla-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 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.

Hasta aquí, las regulaciones que pueden denominarse generales o “de régimen común” en cuanto al tema del control de los excesos de delegación en las diversas

Comunidades Autónomas. Llegados a este punto, conviene emprender el análisis de las singularidades en esta misma materia del control parlamentario de los Decretos legislativos que son reseñables en las Comunidades catalana y extremeña, a las que se dedican, respectivamente, los dos próximos epígrafes de este trabajo.

5. Las singularidades (I): la regulación estatutaria e infraestatutaria del control parlamentario en Cataluña.

El apartado 4 del artículo 63 del vigente Estatuto catalán remite al Reglamento del Parlamento la regulación del control de la legislación delegada, aunque añade a renglón seguido 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 159 del texto refundido del Reglamento del Parlamento catalán, aprobado por la Mesa el 20 de febrero de 2018, ha dado lugar a un mecanismo original de fiscalización, con arreglo a dos modalidades: un control parlamentario previo y otro sucesivo, el primero con la posibilidad, además, de tener efectos vinculantes para 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), abre el artículo 82.6 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 159 del mencionado Reglamento prevé que el Govern remita al Parlament la correspondiente comunicación, incluyendo en ella 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 159 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.

Cuando haya objeciones, su tramitación parlamentaria 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. Las objeciones, en caso de plantearse, sí que dan pie, no sólo a un control parlamentario previo, sino también a que ese control sea de carácter vinculante. Una vez formalizadas, 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 (previsión esta última, que al no incluir a las observaciones, determina que las mismas no tengan ese valor vinculante para el Ejecutivo catalán).

Nótese, en todo caso, que esta regulación del control parlamentario previo sigue atribuyendo al Consejo de Gobierno territorial la facultad de publicación oficial integradora de la eficacia del Decreto legislativo, por más que el ejercicio de esa facultad se condicione a la previa conformidad de la Asamblea legislativa. Como antes se decía, la atribución de la referida facultad de emanación del Decreto legislativo, así como las de orden y materialización de la publicación integradora de su vigencia y eficacia, exclusivamente en el Ejecutivo autonómico, aun con cuota previa de decisión parlamentaria en torno al ejercicio gubernamental de la delegación, mantiene esta regulación del Reglamento del Parlamento catalán en los confines conceptuales de la delegación legislativa, pues la norma resultante emana formalmente del Gobierno de la Comunidad Autónoma, al igual que lo hacen los Decretos-leyes de esta aunque la convalidación de los mismos dependa de la conformidad del respectivo órgano parlamentario.

Sin perjuicio de todo ello, el artículo 159.7 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 de 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 gubernamental 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 carecerá de efecto jurídico directo sobre la norma delegada, que continuará desplegando sus efectos, claro está, sin perjuicio del eventual control jurisdiccional, o de un nuevo ejercicio parlamentario de la función legislativa en coherencia con el contenido de las

objeciones aprobadas en ejercicio de esta modalidad facultativa de control parlamentario *ex post*⁸.

6. Las singularidades (II): la regulación estatutaria en Extremadura. Preceptiva votación parlamentaria previa ¿y eliminación del control jurisdiccional contencioso-administrativo? Comparación con otros sistemas autonómicos a priori similares (Cataluña y Andalucía).

Por lo que respecta a Extremadura, las peculiaridades de su regulación, atinentes al control de la Asamblea sobre la legislación delegada que emane de la Junta, derivan directamente del Estatuto de Autonomía a resultas de su íntegra reforma en virtud de la Ley orgánica 1/2011. Tras remitir el segundo apartado del artículo 22 del actual 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 (excluyendo de la remisión al artículo 84 de esta), 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 textos 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 extremeña⁹. Y si bien el artículo 22 del Estatuto extremeño no arroja más luz, al no decir nada sobre las consecuencias (jurídicamente vinculantes o no) de una votación adversa sobre la correspondiente norma delegada, sin embargo el artículo 41.2 del mismo texto estatutario enlaza este control parlamentario con el jurisdiccional contencioso-administrativo de los eventuales excesos de

8 En similar sentido, A. DOMÍNGUEZ VILA, “El control parlamentario de la legislación delegada en los ordenamientos autonómicos”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 27, 2018, pp.12-13.

9 Para L. ORTEGA ÁLVAREZ (“Modelo de gobierno y sistema de fuentes en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura”, en J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pág. 207), lo que se establece en el artículo 22 del Estatuto extremeño es una forma de colaboración en la que no se delega la función legislativa, sino que, a su juicio, se hace una encomienda técnica al Gobierno para que elabore una suerte de anteproyecto de proposición de ley que el Parlamento toma como propia y la tramita como ley, postulando red denominar estos Decretos legislativos como leyes de colaboración gubernamental, para evitar confusiones según ya se ha visto en este trabajo, y se amplía a continuación en texto, en este trabajo se considera que existen suficientes razones como para mantener la catalogación estatutaria como tales a los Decretos legislativos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

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 enunciado¹⁰, 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 expresamente 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.

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 no preverse expresamente lo contrario, ni en el art. 22.3 ni en el resto del texto estatutario, para los Decretos legislativos de la Junta de Extremadura (como sí hace, en cambio, para los Decretos-leyes del Ejecutivo territorial, el art. 33.3), no cabe atribuir al voto parlamentario una condición jurídica integradora de la eficacia del Decreto legislativo. Ni tampoco cabe otorgar a la votación parlamentaria prevista en el referido art. 22.3 del Estatuto extremeño sobre los Decretos legislativos de la Junta, por estrictas razones de separación de poderes, el valor o carácter de juicio jurídico acerca de la adecuación entre normas (en este caso, de la delegada gubernamental a la parlamentaria delegante), pues una Asamblea parlamentaria no es un órgano jurisdiccional.

10 “Una cierta perplejidad” es la impresión que este sistema de control previsto para los decretos legislativos causa a V. ÁLVAREZ GARCÍA, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Iustel, Madrid, pág. 114. Por su parte, el Dictamen 129/2009, de 29 de julio, del Consejo Consultivo de Extremadura sobre la Propuesta de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura argumentaba (págs. 123 y 124) que el artículo 41.2 podía plantear ciertas dudas de coherencia interna al permitir el control de los decretos legislativos por la jurisdicción contenciosa en los casos de desviación o exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, hecho que juzgaba incomprensible a la vista de la exigencia de someterlos a su aprobación al Pleno de la Asamblea para su ratificación antes de su entrada en vigor, razón por la cual el control por la jurisdicción contenciosa prevista en el artículo 41.2 devendría innecesario, puesto que, también a juicio de la institución consultiva, dicho control no concurriría nunca debido, precisamente, a esa votación parlamentaria. La conclusión alcanzada en el Dictamen (pág. 124) es que la redacción del precepto según la Propuesta (que pasó inalterada al texto estatutario definitivo) “lo único que aporta al sistema es la posibilidad de ser interpretado incorrectamente, constituyendo su mantenimiento un elemento distorsionador”.

diccional, y su competencia no es la de efectuar juicios de validez jurídica (como en cambio sí lo es de los Tribunales), sino de oportunidad política.

Permítase incidir de nuevo a este respecto en un relevante elemento de Derecho positivo. Que la votación parlamentaria desfavorable no influye ni en la validez ni en la eficacia o vigencia de la norma gubernamental delegada extremeña se deriva de un capital 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 artículo 159 del Reglamento parlamentario catalán antes examinado, la disposición estatutaria extremeña no dice que el voto desfavorable comporte derogación, invalidez o prohibición de entrada en vigor del Decreto legislativo, el cual, de este modo, puede resultar objeto, sí, de censura parlamentaria, pero de censura política, única que, como natural y específica consecuencia de sus cometidos generales de control político de la Junta de Extremadura, corresponden a la Asamblea, que, debe nuevamente recordarse, no es un órgano jurisdiccional¹¹.

Para que la votación parlamentaria adversa tuviera virtualidad derogatoria o invalidante sobre el correspondiente Decreto legislativo autonómico, se requeriría previsión estatutaria expresa, como sí que sucede con el Decreto-ley territorial (artículo 33.3 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 citado artículo 33.3 con respecto a la legislación gubernamental de urgencia. Antes al contrario, el término «control», en cuanto 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 gené-

11 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, sobre todo porque el que concretamente ejerció en aquel momento, a través de la mencionada vía, el Parlamento catalán no era un control de naturaleza jurisdiccional.

rica de los cometidos propios de la Cámara legislativa extremeña, en previsión distinta de la relativa al ejercicio de la función legislativa, a la cual se refiere el artículo 16.2.b) del texto estatutario de Extremadura.

Tan sólo un adicional efecto jurídico, aunque de notable relevancia, se apareja en el artículo 41.2 del Estatuto al debate y votación parlamentarios sobre la legislación delegada: “No procederá la revisión contenciosa cuando el texto articulado o refundido se hubiere debatido y votado por la Asamblea de Extremadura”. A tenor de esta previsión, el debate y votación de la Asamblea despliega sus efectos, no sobre la validez, vigencia o eficacia de la norma gubernamental delegada, pero sí sobre su régimen de control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Un entendimiento meramente literal de 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, haría inviable esa revisión en todos los casos, dado que siempre habría de darse debate y votación parlamentarios a tenor del referido art. 22.3.

Semejante interpretación literal reduciría a la vacuidad el comienzo del art. 41.2 del texto estatutario extremeño, cuando dice que los Decretos legislativos podrán ser fiscalizados, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa. En esta tesitura, se hace precisa una interpretación teleológica y sistemática del artículo 41.2 del Estatuto extremeño que, evitando el vaciamiento de contenido a que llevaría su exégesis exclusivamente gramatical¹², conduzca a una inteligencia armónica del mismo con el artículo 22.3 del propio texto estatutario. Así, cabe entender que la mención en el artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía al control de los excesos de delegación por la jurisdicción contencioso-administrativa “en su caso” determina que deba existir ese caso, aquel en que efectivamente haya revisión contencioso-administrativa de los excesos de delegación, pero también que acontezcan casos en que no.

Uno de los supuestos en que cabría la referida revisión, no completamente imposible en la práctica, sería que no haya habido efectivamente debate y votación, pese al mandato estatutario de que se produzcan. La crítica y poco clarificadora cláusula «en su caso», presente en la primera frase del precepto, hallaría campo de aplicación en tal circunstancia, claramente patológica. En cambio,

¹² Este vaciamiento que se deriva de una exégesis exclusivamente literal, conducente a la imposibilidad de control jurisdiccional ordinario y a la exclusiva viabilidad del control a cargo del Tribunal Constitucional, es puesta de manifiesto por V. ÁLVAREZ GARCÍA, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, cit., pp. 115 y 116.

cuando haya debate y votación, deben examinarse las dos alternativas posibles, votación favorable y votación desfavorable, para examinar qué repercusiones tiene cada una desde la perspectiva del control jurisdiccional de los excesos de delegación. Puede adelantarse ya que ninguna de las dos resulta aproblemática, dada la parca y poco precisa regulación estatutaria.

Comenzando por la alternativa, quizás más compleja, de la votación desfavorable, el Estatuto extremeño deja en la más absoluta indeterminación qué sucede entonces con el propio Decreto legislativo, y por ende, a consecuencia de ello, con el control jurisdiccional de los excesos de delegación. En concreto, no aclara la norma institucional básica de Extremadura si el Decreto legislativo puede entrar o no en vigor en caso de una votación parlamentaria desfavorable. Sólo dice que la votación ha de ser previa a la entrada en vigor. Una cosa sí que puede afirmarse con certeza, y es que el control jurisdiccional de los excesos de delegación sólo es posible si el Decreto legislativo que topa con una votación parlamentaria adversa sigue efectivamente el camino de la publicación oficial y entrada en vigor, circunstancia que, a su vez, puede suceder, bien porque se considere que ello es lo que resulta del ordenamiento jurídico, bien porque, aun prescindiendo de tal consideración, materialmente se lleve a cabo.

A su vez, el control jurisdiccional ordinario de los excesos de delegación (al igual que el control general de constitucionalidad que corresponde al TC) depende, lógicamente, de la entrada en vigor de la norma delegada (o, al menos, de la apariencia de entrada en vigor, si se produce materialmente la publicación oficial de la norma delegada aun a pesar de haber sido objeto de votación desfavorable en la Asamblea). Sin esa publicación, en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, no hay control jurisdiccional posible de eventuales excesos de delegación, porque no habría objeto sobre el que ejercerlo. De entrada, parece difícil que un Decreto legislativo de la Junta de Extremadura votado desfavorablemente por la Asamblea pueda ulteriormente entrar en vigor, al menos en teoría, dada la fisonomía estatutaria de la delegación legislativa del Pleno de la Asamblea en la Junta de Extremadura.

Pese a ello, habría algunas razones que militarían en pro de que jurídicamente fuera posible la publicación oficial y consiguiente entrada en vigor del Decreto legislativo de la Junta de Extremadura adversamente votado en la Asamblea, abriendo paso así a la consiguiente posibilidad de la fiscalización jurisdiccional de los excesos *ultra vires* en que el mismo pudiera eventualmente incurrir, lo que a su vez dota de contenido aplicativo al artículo. 41.2 del Estatuto de Autonomía. La medida jurídica del exceso de delegación, desde la exclusiva perspectiva de su control jurisdiccional, sólo puede venir dada por la ley de delegación. Desde

esa misma perspectiva, la del control jurisdiccional, parece que el sentido desfavorable de la votación sería irrelevante, pues se trata, como ya se ha dicho, de un acto de control parlamentario carente de incidencia sobre la validez jurídica de la correspondiente norma gubernamental delegada.

Así lo corrobora la proclamación separada que el Estatuto realiza de la función legislativa, por un lado, y de la consistente en controlar el ejercicio de las delegaciones legislativas conferidas a la Junta, por otro, respectivamente, en las letras b) y f), del artículo 16.2, como funciones de la Asamblea de Extremadura, circunstancia que ya se ha destacado. De hecho (y de Derecho), el término o *nomen iuris* que se emplea para definir genéricamente esta función de la Asamblea en el art. 16.2.f) de la norma estatutaria extremeña es el de control. Es más, así la califica también el art. 22.3 del mismo Estatuto de Autonomía, al referirse al debate y votación de los Decretos legislativos por la Asamblea a continuación de la mención a los, textualmente, “controles parlamentarios adicionales” que pueden establecerse en cada ley de delegación, lo que lleva sin dificultad a concluir que, también según este precepto, ese debate y votación son una forma de control parlamentario en el sentido del artículo 16.2.f) del Estatuto de Autonomía, y no un modo de ejercicio de la función legislativa en el sentido del artículo 16.2.b) del mismo texto estatutario.

Que la rúbrica del artículo 22 de la norma institucional básica extremeña, en cuyos apartados 2 y 3 se regula la delegación legislativa, sea la de “potestad legislativa”, en nada empece a esta conclusión, toda vez que la delegación es una forma de autorizar la participación en el ejercicio de la función legislativa de la Asamblea a un órgano que por regla general carece de ella, la Junta de Extremadura. De hecho, el apartado 1 del mismo artículo hace lo propio, regular una modalidad de delegación de la función legislativa, aunque en este caso, en las propias Comisiones legislativas de la Asamblea, las cuales, como la Junta de Extremadura, igualmente carecen del ejercicio por sí mismas de la función legislativa, al residenciarse la titularidad de dicha función, expresamente, en el Pleno de la Asamblea, conforme establece el artículo 16.1.b) del propio Estatuto.

Como acto jurídico de control, el voto desfavorable del Pleno de la Asamblea de Extremadura no supone modificación o derogación de la ley de delegación, o lo que es lo mismo, del ámbito de válido desenvolvimiento del ejercicio de la delegación por parte de la Junta de Extremadura en términos jurídicos. Esto es, el voto desfavorable del plenario parlamentario regional no es un acto con valor legislativo que altere o modifique los parámetros jurídicos de validez de la norma delegada, los cuales se contienen en la previa ley de delegación (además de en el resto del bloque de la constitucionalidad, claro está), que queda así inalterada.

Si se admitiera lo contrario, el voto desfavorable del Pleno de la Asamblea supondría una alteración o reforma retroactiva de los términos de la delegación que la Junta de Extremadura no podía conocer en el momento de elaboración del Decreto legislativo, instante en el que no cabría exigírsele, sin infracción del principio constitucional de seguridad jurídica, la observancia de un criterio parlamentario futuro y por ello imprevisible para el Ejecutivo regional. En cuanto a una alternativa hermenéutica del artículo 22.3 del texto estatutario extremeño que consistiera en otorgar relevancia jurídica al voto desfavorable del Pleno de la Asamblea, no en calidad jurídica de modificación o derogación de la ley de delegación, sino como tal acto de control, y conferir a ese voto parlamentario desfavorable, adicionalmente, virtualidad invalidante de la norma delegada, cabe oponer que el precepto no dice eso, pudiendo haberlo hecho, como sí lo hace el artículo 33.3 del propio Estatuto respecto a los Decretos-leyes de la Junta de Extremadura, según se destacó con anterioridad. Esta interpretación sistemática a la vista del artículo 33.3 del Estatuto es de todo punto relevante, y permite concluir que el silencio del artículo 22.3 de la misma norma institucional básica en torno la falta de carácter invalidante del Decreto legislativo que tendría la votación parlamentaria adversa al mismo sólo puede llevar a entender que el texto estatutario no liga tal efecto invalidatorio de la norma delegada a esa votación.

Aunque, según el propio artículo 22.3 del texto estatutario extremeño, la votación plenaria de la Asamblea es previa a la entrada en vigor del Decreto legislativo, mientras que en el caso del Decreto-ley esa votación es posterior, ello no obsta a la conclusión que acaba de enunciarse. El Decreto legislativo carecerá de ratificación parlamentaria previa a su entrada en vigor, pero esa entrada en vigor no se verá impedida por tal circunstancia, simple y llanamente porque el Estatuto no lo prevé así, separándose en este punto (al no establecerlo de forma expresa para el Decreto legislativo) de la técnica que el propio Estatuto de Autonomía sigue en torno al valor derogatorio de la votación parlamentaria adversa al Decreto-ley de la Junta de Extremadura, para la que sí hay previsión explícita de pérdida de vigencia de la norma gubernamental en ese supuesto, como viene haciéndose notar.

De hecho, este podría ser el sentido interpretativo del inciso “en su caso” a que el artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía condiciona la competencia fiscalizadora de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los excesos de delegación de los Decretos legislativos de la Junta de Extremadura. Con arreglo a tal exégesis, el voto desfavorable del Pleno de la Asamblea sobre los Decretos legislativos de la Junta sería el caso en que cabe control jurisdiccional contencioso-administrativo de los excesos de delegación de esos mismos Decretos legislativos, de conformidad con el precepto, a la vista de lo que este continúa dicen-

do (esto es, que no cabe ese control cuando haya habido debate y votación de la Asamblea). Y asimismo cabe entender que la exclusión de control jurisdiccional contencioso-administrativo del eventual *ultra vires* sólo puede tener lugar cuando la votación del Pleno la Asamblea sea favorable al Decreto legislativo de la Junta de Extremadura, pues si se considerase comprendida la mencionada exención de control jurisdiccional contencioso-administrativo también en el caso de votación parlamentaria desfavorable, el inciso inmediatamente precedente del mismo precepto estatutario (recuérdese, del artículo 41.2) quedaría lisa y llanamente sin contenido, dado que no habría en rigor escenario alguno en que pudiera darse ese control jurisdiccional contencioso-administrativo de posibles excesos de delegación. La razón para entender practicable la fiscalización jurisdiccional contencioso-administrativa es que no habría entonces asunción por el titular de la potestad legislativa autonómica, la Asamblea en Pleno, del contenido de la norma gubernamental delegada.

Esta alternativa hermenéutica excluye también la antinomia del artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 con el artículo 1.1 de la Ley estatal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La lectura expuesta 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 votación parlamentaria de un Decreto legislativo de la Junta extremeña haya sido desfavorable, además de los de efectiva inexistencia de votación, todo ello en armonía con el plural «Tribunales» empleado en el artículo 82.6 de la Constitución, y su concreción en el referido artículo 1.1 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa. De otra parte, el principio dispositivo y la amplia remisión del artículo 147 de la Constitución a los Estatutos de Autonomía, otorgarían cobertura suficiente a la mencionada lectura del artículo 41.2 del actual Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Quedaría salvaguardada de este modo la naturaleza de acto de control que, a la vista del artículo 16.2.f) del Estatuto extremeño, corresponde al debate y la votación por la Asamblea en lectura única que se prevén en el artículo 22.3 del referido texto estatutario, sin privar de sentido la primera frase del artículo 41.2 de la norma institucional básica extremeña, ni vaciar de contenido a la segunda frase de ese mismo artículo. Obedece además esta conclusión a un argumento de orden lógico, que deriva del carácter unicameral de la Asamblea de Extremadura. Aunque el acto parlamentario sobre el Decreto legislativo de la Junta sea de control político, y no, por tanto, de carácter jurisdiccional, dado que ese acto de control parlamentario procede exactamente del mismo órgano que ejerce la potestad legislativa, el Pleno de la Asamblea a tenor del art. 16.2.b) del Estatuto de Autonomía, cabe entender

que el legislador parlamentario extremeño, cuando emite un voto favorable respecto a la norma delegada, ha asumido, respaldándolo, el contenido de dicha norma delegada que ha elaborado el Ejecutivo regional y ha controlado la propia Cámara extremeña, asunción que obedecería así a la misma capacidad material de decisión que tendría la Asamblea para la aprobación directa de una Ley en sentido formal sin acudir al expediente de la delegación legislativa.

Sin trocar la naturaleza de la norma delegada gubernamental objeto de control parlamentario, la cual, por expresa determinación estatutaria, no deja de ser un Decreto legislativo nacido de la delegación de la Asamblea en la Junta de Extremadura¹³, y no una Ley resultante de un acto dual de la Cámara y del Ejecutivo regionales¹⁴ (circunstancia esta no prevista en el Estatuto de Autonomía, que claramente señala que lo que la Asamblea delega en la Junta es la potestad de dictar normas con fuerza de ley, y además que esas normas con fuerza de ley se llaman Decretos legislativos), lo que sí se produce con el voto parlamentario favorable, esta vez con explícita previsión estatutaria, es una modulación del régimen de control jurisdiccional ordinario de la norma delegada gubernamental por desaparición de la razón que justifica ese control: la discordancia del Decreto legislativo con la voluntad de la Cámara parlamentaria previamente expresada en la ley de delegación.

La desaparición obedece a que el Pleno de la Asamblea emite una nueva voluntad, adicional a la inicial materializada en la correspondiente ley de delegación, asumiendo el contenido de la norma gubernamental delegada, al votar favorablemente a esta. Elementales consideraciones de economía procedimental (razón a la que también obedece el principio de conservación de las normas, de igual aplicación a este caso) determinan que una sola votación parlamentaria basta para ejercer el control sobre el producto de la delegación y, a la vez, para respaldar mediante una nueva y ulterior manifestación de voluntad, favorable, el producto de la delegación, aunque sea discordante con el contenido de decisión inicialmente plasmado por la Cámara en la ley de delegación antecedente. Y ello,

13 El hoy extinto Consejo Consultivo de Extremadura, invocando la que denominaba “incipiente doctrina”, señalaba, sobre su catalogación como fuentes del Derecho, aunque no sin algún titubeo, que “parece que los decretos legislativos en la Comunidad Autónoma de Extremadura suponen una suerte de *tertium genus* con respecto a la articulación dogmática y procedimental que están presentes, ya en la propia Constitución española, ya en el resto de los Estatutos de Autonomía. No obstante, debe ponerse de relieve que ello no constituye óbice u obstáculo de constitucionalidad o legalidad, sino una mera peculiaridad que afecta a su procedimiento de aprobación definitiva” (Dictamen 203/2013, de 2 de mayo, pág. 11).

14 Lo que diluye las tachas de inconstitucionalidad a la específica regulación de los Decretos legislativos territoriales por el actual Estatuto de Autonomía formuladas por V. ÁLVAREZ GARCÍA, *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, cit., pp. 116-118.

sin hacer necesario un nuevo ejercicio de la función legislativa (ahorro de trabajo parlamentario que es una de las razones principales del instituto de la delegación), sea para modificar los términos de la habilitación a fin de compatibilizarla con el Decreto legislativo, sea para dictar una nueva ley de convalidación de este al objeto de modificarlo en los aspectos en que el Pleno parlamentario discrepe, o incluso de derogarlo.

Si una de las finalidades esenciales de la delegación es el ahorro de trabajo parlamentario (además de asociar a la función legislativa los medios técnicos de que dispone el Ejecutivo, y no la Cámara), ese propósito es plenamente compatible, justificándolo en realidad, con la referida función de la votación *ex post* del Pleno parlamentario, cuando esta tenga un sentido favorable al ejercicio gubernamental de la delegación. Las mencionadas consideraciones se ven reforzadas, cabe recordar aquí una vez más, por el carácter unicameral de la Asamblea, siendo así entonces que el mismo órgano, el Pleno de la Cámara, es quien concede la delegación legislativa inicial pero también quien emite ulteriormente el voto sobre la correspondiente norma gubernamental delegada.

A igual conclusión cabe llegar si acudimos a la fundamentación dogmática de la delegación legislativa como delegación legislativa recepticia, opción doctrinal que parece haber anidado, quizás no tanto en los artículos 82 a 85 de la Constitución, cuanto en la interpretación que de él han realizado el legislador ordinario estatal en la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que admite, junto al suyo propio, el control de los excesos de delegación por la jurisdicción ordinaria¹⁵. Sabido es que la acuñación de la categoría de la delegación recepticia se produjo durante el régimen anterior¹⁶, para explicarla como un fenómeno en el que la potestad legislativa, siquiera sea de manera temporal, ceñida a las materias objeto de la delegación y condicionada a la observancia de los términos de esta, no se transfiere de las Cortes al Gobierno. El rango legislativo de la norma gubernamental no sería propio y originario, sino consecuencia de la anticipada voluntad expresada por las Cortes mediante la ley de delegación, y estaría condicionado al ajuste a ella. De este modo, cuando

15 Codifica y sintetiza esta jurisprudencia A. DOMÍNGUEZ VILA, "El control parlamentario de la legislación delegada en los ordenamientos autonómicos", *op. cit.*, pp. 8-10.

16 La tesis fue expuesta por E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su discurso de ingreso en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, pronunciado en marzo de 1970. Titulado "Legislación delegada y control judicial", figura en el recopilatorio de trabajos del mismo autor *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, publicado en Madrid por la Editorial Civitas, cuya reimpresión de 2006 es la citada en el presente trabajo.

no se produjera tal ajuste de la norma gubernamental delegada a la ley parlamentaria habilitante, reaparecería el real rango reglamentario subyacente del texto normativo emanado del Gobierno, lo cual, a su vez, según esta construcción doctrinal, determinaba la competencia de control por parte de la justicia ordinaria, permitiendo a la misma, en razón de dicho rango reglamentario, anular el Decreto delegado precisamente en cuanto incida en *ultra vires*¹⁷.

La construcción de la delegación recepticia como categoría dogmática partió del rechazo de otras preexistentes, cuya aplicación a la delegación legislativa hubiera justificado el efecto traslativo de la originaria facultad (la legislativa) del sujeto delegante al delegado, aunque circunscrito a los términos de la propia delegación legislativa, todo lo cual determinaría, también, el inicial rango legislativo de la norma delegada gubernamental. Así, por ejemplo, las instituciones civiles de la representación o el mandato representativo, la teoría de la representación política propia del constitucionalismo, la delegación de Derecho público según la caracterización de TRIEPEL, o la delegación de funciones administrativas según nuestro propio Derecho.

La delegación recepticia, en su inicial creación doctrinal (GARCÍA DE ENTERRÍA) híbrida dos rasgos aislada y respectivamente presentes en dos categorías dogmáticas preexistentes. De la *Ermächtigung* alemana¹⁸ (o habilitación o autorización civil) toma la actuación voluntaria y en propio nombre del delegado. Y del reenvío recepticio, propio del Derecho internacional privado, toma la no modificación de la naturaleza propia (el rango) de la norma reenviada, y la anticipada asunción por el delegante del producto de la delegación en tanto aquél se atenga a ésta, justificando así, al tiempo, el rango legislativo de la norma delegada *intra vires* y el rango reglamentario de la misma norma *ultra vires*. Pues bien, aplicando los rasgos propios de la *Ermächtigung* o autorización civil a este supuesto estatutario de delegación legislativa autonómica, es posible la aprobación por el autorizante (aquí, el delegante, es decir, la Asamblea de Extremadura) de la ac-

17 E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Legislación delegada y control judicial”, en *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, cit., especialmente págs. 130 y siguientes. Asimismo, F. GARRIDO FALLA, “La fiscalización de los Decretos Legislativos por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, *Revista de Administración Pública* n.º 60, 1969, págs. 109-124.

18 Categoría general inexistente en nuestra legislación civil, que conoce especies o manifestaciones concretas de esta noción, aquí, de exclusiva filiación dogmática, frente a su expresa consagración, bajo el nombre de *Ermächtigung*, en el § 185.1 del Código Civil alemán (BGB). Acerca de esa ausencia de definición de esta categoría general en nuestro sistema jurídico, F. RIVERO HERNÁNDEZ, “De nuevo sobre la autorización en Derecho Privado”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo LXIX, fasc. II, 2016, pág. 369.

tuación jurídica realizada por el autorizado¹⁹ (o delegado), esto es, en el presente caso, la Junta de Extremadura. Y esa aprobación por el autorizante (o delegante) no impide que el autorizado (o delegado) siga actuando en su propio nombre, aunque los efectos jurídicos de dicha actuación se equiparen a los de una actuación directa del autorizante (o delegante). La aprobación del autorizante convalida la actuación del autorizado sin que tal actuación deje de ser de este último, pues esa es la característica esencial de la autorización (instituto este último sobre el cual se asienta la inicial generación doctrinal de la categoría de la delegación legislativa recepticia), que a su vez la diferencia del mandato representativo. Es decir, no se impide con esa aprobación del autorizante que la actuación del autorizado (o delegado) sea una actuación jurídicamente diferenciada de la del autorizante o delegante, aunque esa actuación del autorizado o delegado produzca efectos jurídicos imputables al autorizante o delegante.

Trasladando a nuestro objeto de análisis las consecuencias de esta subyacente construcción dogmática inspirada en categorías jurídico-privadas, la votación favorable del Pleno de la Asamblea no impide que la correspondiente norma delegada de la Junta de Extremadura sea un Decreto legislativo propiamente tal, y no una Ley de la Asamblea de Extremadura. En este aspecto, la votación de la Asamblea de Extremadura sobre los Decretos legislativos tiene en común con la estatutariamente prevista para la de convalidación los Decretos-leyes de la Junta que la norma votada favorablemente por la Asamblea no pierde su carácter de norma con fuerza de ley del Ejecutivo autonómico (esto es, en cada caso, de Decreto legislativo o de Decreto-ley). La votación parlamentaria favorable, en ambos casos, no transmuta la naturaleza de la norma gubernamental, como fuente del Derecho. En particular, no la convierte en Ley formal del legislativo autonómico.

Las dificultades surgen cuando se dé el escenario de que una norma gubernamental delegada *intra vires* coseche una votación parlamentaria desfavorable, la segunda opción posible. De nuevo evocando en este contexto los institutos de Derecho privado inspiradores de la delegación legislativa recepticia según su inicial configuración doctrinal (GARCÍA DE ENTERRÍA), en la autorización civil (y en institutos jurídico-privados próximos, como el mandato representativo) la actuación del autorizado realizada dentro de los términos de la autorización obliga al autorizante. Este no puede revocar o privar de efectos jurídicos sobre su propio patrimonio la

19 En este sentido, también, F. RIVERO HERNÁNDEZ, “De nuevo sobre la autorización en Derecho Privado”, *op. cit.*, pág. 404: “no veo ningún inconveniente en que el interesado asuma el negocio celebrado excediéndose el autorizado, si comprueba que le es útil, o por su sola voluntad. Pero en tal caso su acto aprobatorio a posteriori no es autorización sino una especie de ratificación”.

actuación llevada a cabo por el autorizado que se atiene a los términos de la autorización previamente emitida, por mucho que razones de mera oportunidad le lleven a tener una opinión desfavorable acerca de la actuación del autorizado. Otra cosa será que el autorizante, partiendo de la existencia y validez jurídica de la actuación llevada a cabo por el autorizado, pueda tener (o no), de conformidad con el ordenamiento, la posibilidad de realizar ulteriormente otra actuación jurídica distinta y sucesiva que llegue a revertir, en todo o en parte, o a modificar (también total o parcialmente) el acto jurídico válido previamente realizado por el autorizado, que seguirá teniendo tal validez aunque ulteriormente pueda llegar a ver revertidos sus efectos por una actuación igualmente válida del autorizante.

Siendo tal cosa difícil (aunque no imposible) en Derecho privado, puede no serlo tanto en el terreno de la delegación legislativa regulada en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. A renglón seguido de la votación desfavorable de un Decreto legislativo de la Junta de Extremadura, la Asamblea puede ejercer directamente su potestad legislativa para modificar o derogar, mediante una Ley formal, el contenido del Decreto legislativo de la Junta (y esto, por cierto, con independencia de que dicho Decreto legislativo fuera dictado o no *ultra vires* con respecto a la anterior y correspondiente ley de delegación, pues tal capacidad reformadora o de derogación la tiene el legislador parlamentario regional igualmente en ambos escenarios). Si el artículo 23.2 del Estatuto faculta a la Junta de Extremadura para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que afecten a una delegación legislativa, sin prever, a diferencia del artículo 84 de la Constitución, la contrapartida de la posible presentación parlamentaria de proposiciones de ley para la derogación total o parcial de la correspondiente ley de delegación, todo ello significa que sólo mediante nueva ley ulterior al Decreto legislativo podrá la Asamblea modificar total o parcialmente este, o derogarlo pura y simplemente, si esa es su voluntad.

Ahora bien, todas estas posibilidades se desenvuelven en el ámbito exclusivo del ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, campo o dominio que jurídicamente se diferencia de manera nítida del que es propio del control jurisdiccional. Dicho de otro modo, el voto parlamentario adverso al Decreto legislativo de la Junta de Extremadura no acarrea la invalidez de este último, ni, en consecuencia, la imposibilidad de su ulterior publicación oficial y entrada en vigor como norma gubernamental con fuerza de ley y consiguiente apariencia y presunción *iuris tantum* de validez, como cualquier otro tipo de disposición normativa. La votación del Pleno de la Asamblea sobre el Decreto legislativo es un acto de control parlamentario que obedece a razones de oportunidad. El control jurisdiccional, en cambio, sólo puede consistir en un juicio de legalidad, de

compatibilidad lógico-jurídica entre ambas normas, la ley de delegación y la correspondiente norma gubernamental delegada. Y siendo cierto que el control jurisdiccional mediante exclusivos términos lógico-jurídicos no puede reemplazar a un juicio político de oportunidad, resulta ser tan cierto que la Asamblea de Extremadura tampoco puede efectuar un juicio jurídico de invalidez por discordancia entre el Decreto legislativo y su correspondiente ley de delegación: este es un límite jurídico, pues, al voto parlamentario de control de los Decretos legislativos del Ejecutivo regional extremeño.

Si la votación plenaria de la Asamblea ha sido desfavorable pero no hay, jurídicamente hablando, exceso de delegación en el respectivo Decreto legislativo territorial con respecto a la ley correspondiente de delegación (extremo que la Asamblea no es competente para dilucidar y que, en cambio, es el único parámetro jurídico atendible para apreciar judicialmente la existencia o no de exceso de delegación o vicio *ultra vires*), la jurisdicción contencioso-administrativa no podrá anular total o parcialmente la norma delegada de la Junta de Extremadura. Cualquier otro vicio jurídico de invalidez de un Decreto legislativo del Ejecutivo extremeño, distinto del exceso de delegación, lo será de una norma con fuerza de ley, y la jurisdicción contencioso-administrativa, que carece de la competencia para ejercer directamente un control de constitucionalidad de este tipo de normas, sólo podría en tal caso plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Una vez más, una interpretación armónica y sistemática que no vacíe de contenido al artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura es la consistente en entender, por lo que al supuesto de la votación parlamentaria desfavorable se refiere, que dicha adversa votación es la condición jurídica para activar lo previsto en ese precepto sobre el control jurisdiccional contencioso-administrativo de los Decretos legislativos de la Junta de Extremadura. Según viene resaltándose, el art. 22.3 del Estatuto de Autonomía configura el debate y votación de la Asamblea como un acto de control parlamentario, presidido por el principio de oportunidad, que por ende, no integra un juicio lógico-jurídico acerca de la validez del Decreto legislativo de la Junta de Extremadura, el cual sería, por el contrario, propio y característico del control jurisdiccional. Ahora bien, y teniendo nuevamente en consideración que quien ejerce ese control parlamentario es el Pleno de la Asamblea de Extremadura que asimismo ostenta la titularidad de la función legislativa de la Comunidad Autónoma, el voto plenario favorable de la Cámara desactiva la discordancia entre ambos textos (ley de delegación y norma delegada gubernamental). Cualquier otro tipo de desajuste internormativo (antiestatutividad o de inconstitucionalidad) que pudiera aquejar a la norma delegada excede de la com-

petencia de control de la Asamblea de Extremadura e incide de lleno en la esfera propia del control jurisdiccional que incumbe a los Tribunales.

En tal supuesto, el control parlamentario no impediría el control jurisdiccional, porque la Asamblea, que como se viene indicando es titular de la función legislativa y puede por ello expresar su consentimiento a los Decretos legislativos de la Junta para que valgan al igual que vale una Ley de la Cámara, no dispone de la potestad ni de reformar la Constitución, ni de modificar el propio Estatuto o cualquier otro componente normativo estatal del bloque de la constitucionalidad, por lo que no puede legitimar con su votación favorable infracciones de la Constitución o del bloque cometidas por la correspondiente norma delegada del Ejecutivo regional. Dicho de otro modo, por motivos de falta de competencia de la Asamblea, el voto favorable de esta a un Decreto legislativo de la Junta no puede convalidar vicios que no sean el estricto *ultra vires* respecto a la correspondiente ley autonómica de delegación. La votación favorable del Pleno de la Asamblea puede desactivar el control jurisdiccional contencioso-administrativo de los excesos de delegación, pero no impide que ese control jurisdiccional pueda extenderse a infracciones distintas de parámetros jurídicos de validez de los Decretos legislativos de la Junta de Extremadura, que no dependan del ámbito de decisión y disponibilidad de la propia Asamblea: esto es, esencialmente, infracciones de la Constitución y del resto del bloque de la constitucionalidad, aunque deban canalizarse, en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa se refiere, a través del planteamiento de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, pues se está ante una norma con fuerza de ley.

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, conviene señalar una vez más, emana del mismo órgano al cual corresponde la titularidad de la potestad legislativa autonómica, supone que a la norma gubernamental delegada acompaña la confirmación o ratificación parlamentaria *ex post*, y no sólo la presunción *ex ante* de ajuste a Ley de delegación, presunción cuya posibilidad de ser ulteriormente desvirtuada en sede judicial otorga en general el fundamento del control jurisdiccional contencioso-administrativo de los excesos de delegación, y que subyace 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 del Pleno de la Asamblea de Extremadura sobre el Decreto legislativo elaborado por el Ejecutivo autonómico hace decaer, desde la entrada en vigor del artículo 41.2 del actual Estatuto extremeño, la posibilidad del control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre

los excesos de delegación, si no de todos los Decretos legislativos de Extremadura, sí al menos de los votados en sentido favorable por la Asamblea. Con esa votación favorable, ya no hay presunción posible, sino todo lo contrario, certeza, de que la Cámara parlamentaria, titular ordinario de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, considera adecuado el uso hecho de la delegación otorgada a la Junta de Extremadura.

Para finalizar el tratamiento de esta especialidad autonómica del siempre debatido problema del control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre los Decretos legislativos, y acudiendo a la comparación con los sistemas normativos de otras CCAA, 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 159 deba ejercerse antes de la publicación oficial del Decreto legislativo, condicionándose esta, 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, textualmente, «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 literal del precepto estatutario parece apuntar a la primera alternativa, con lo que sólo al Tribunal Constitucional 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 delegación²⁰.

Tal 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 otorgase un fundamento similar a la exclusión del control jurisdiccional contencioso-administrativo. En cambio, si la propia Ley de delegación estableciera un trámite parlamentario previo y vinculante, no cabría descartar que uno de sus efectos jurídicos pudiera ser, precisamente, el de tornar inviable la 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.

7. Epílogo

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, como en el estatal, uno de los aspectos esenciales de la delegación legislativa para la adopción gubernamental de disposiciones normativas con fuerza de ley es el de los controles de la adecuación de esas disposiciones gubernamentales delegadas a las respectivas leyes parlamentarias territoriales habilitantes. En cuanto a los controles parlamentarios, si bien el carácter contingente otorgado a éstos en el artículo 82. 6 de la Constitución con respecto a la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno determina que no sean un rasgo estructural de la delegación legislativa, tampoco existe obstáculo constitucional a una regulación autonómica más detallada.

La votación de la Asamblea legislativa autonómica sobre el correspondiente Decreto legislativo territorial, incluso con carácter previo a la entrada en vigor del mismo, no significa necesariamente que la aprobación parlamentaria de dicho

20 En contra, A. DOMÍNGUEZ VILA, “El control de la legislación delegada en los ordenamientos autonómicos”, *op. cit.*, pág.19 y nota 52, en atención a que el precepto establece, indiferenciadamente, que el control de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma con fuerza de ley corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional, realizando el adverbio “exclusivamente” como argumento de exégesis estatutaria (sin contextualización de dicha exégesis con la del resto del bloque de la constitucionalidad aplicable) del que se derivaría esta exclusividad, junto a la referencia genérica las disposiciones normativas autonómicas con fuerza de ley como objeto de ese exclusivo control del Supremo Intérprete constitucional.

texto delegado haga de este un texto normativo cuyo dictado sea fruto de un acto complejo integrado por la elaboración gubernamental y la ulterior anuencia parlamentaria. La votación sobre la norma delegada, al menos cuando así lo dice de forma expresa el respectivo Estatuto de Autonomía (como el de Extremadura), es un acto de control del Ejecutivo territorial, y no una forma de ejercicio de la función legislativa autonómica. Ahora bien, la votación *ex ante*, cuando está expresamente establecida, puede tener algún efecto jurídico de relevancia. Con ella, la correspondiente Asamblea legislativa (que en el caso de las CCAA, recuérdese nuevamente, es la titular de la potestad legislativa autonómica) presta cobertura al texto gubernamental, desactivando 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 del titular de la función legislativa originariamente expresada a través de la correspondiente ley de delegación.

En el caso de las CCAA, esa coincidencia entre el titular ordinario de la potestad legislativa autonómica y el sujeto que ejerce el control parlamentario de la norma delegada determina que la votación en que se plasma ese ejercicio sea del mismo sujeto que expresó su voluntad inicial acerca del (futuro) contenido de la norma delegada mediante la respectiva ley de delegación. De esta suerte, esa votación parlamentaria ulterior sobre el Decreto legislativo, aunque sea un acto de control, puede entenderse que actualiza la referida voluntad primigenia de la Cámara legislativa autonómica expresada en la previa ley de delegación, al provenir ambas voluntades del mismo sujeto. Constatada, en cambio, la desaprobación del Pleno de la Asamblea legislativa territorial, o la ausencia de votación, la consiguiente falta de respaldo parlamentario determina la viabilidad del control jurisdiccional ordinario (contencioso-administrativo) del exceso de delegación de la norma gubernamental delegada resultante, teniendo dicho control judicial como obligado término jurídico de referencia (esto es, como debido y exclusivo parámetro o canon de enjuiciamiento del eventual *ultra vires*) la respectiva -y previa- Ley territorial de delegación. Obviamente, en la fiscalización jurisdiccional quedan vedadas adicionales consideraciones extrajurídicas de oportunidad, cuya ponderación se hallan exclusivamente en manos del delegante (Asamblea legislativa autonómica, en su calidad de instancia parlamentaria representativa), en mayor medida, y del delegado (Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma), en medida compatible con la voluntad del delegante.

RESUMEN

El presente trabajo aborda las especificidades que ofrece el control parlamentario de los excesos de delegación en los Decretos legislativos autonómicos. Se analizan en él las generalizadas similitudes reinantes en este tema con respecto al modelo estatal, y también las diferencias significativas presentes en los sistemas respectivos de algunas Comunidades Autónomas (Extremadura y Cataluña, principalmente; también los casos de Navarra y Andalucía). Se dedica especial atención a la especialidad del control consistente en la expresa previsión estatutaria (Extremadura) o infraestatutaria (Cataluña) de una preceptiva votación previa del Parlamento autonómico sobre el Decreto legislativo del respectivo Ejecutivo territorial antes de la publicación oficial de dicha norma, y la eventual incidencia de esta votación sobre el régimen de fiscalización jurisdiccional contencioso-administrativa de los excesos *ultra vires*.

ABSTRACT

This paper addresses the specificities in parliamentary control of the excesses of delegation with respect to the autonomous legislative decrees. The generalized similarities prevailing in this topic with respect to the State's model are analyzed, as well as the significant differences present in the respective systems of some Autonomous Communities (Extremadura and Catalonia, mainly, and also the cases of Navarre and Andalusia). Special attention is paid to the specialty of that control consisting in the explicit provision either by the respective Statute of Autonomy (Extremadura) or by lower regional rules (Catalonia) of a mandatory previous vote of the Autonomous Parliament on the corresponding Legislative Decree before the official publication thereof, and the eventual incidence of this vote on the contentious-administrative judicial control of *ultra vires* excesses.

PALABRAS CLAVE

Decretos legislativos autonómicos, excesos *ultra vires*, control parlamentario, control judicial.

KEY WORDS

Autonomous Communities' legislatives decrees, *ultra vires* excesses, parliamentary control, judicial control