

Artículo 109. Decretos legislativos

1. El Parlamento podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley de conformidad con lo previsto en este artículo.

2. Están excluidas de la delegación legislativa las siguientes materias:

a) Las leyes de reforma del Estatuto de Autonomía.

b) Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

c) Las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento.

d) Las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en este Estatuto.

e) Otras leyes en que así se disponga en este Estatuto.

3. La delegación legislativa para la formación de textos articulados se otorgará mediante una ley de bases que fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio. En su caso, podrá establecer fórmulas adicionales de control.

La delegación legislativa se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

La ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo.

4. La delegación legislativa para la refundición de textos articulados se otorgará mediante ley ordinaria, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales.

5. Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20946])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) **Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21074]).**

Esta nitidez traza un camino seguro para evitar la práctica de los textos legislativos mixtos. Y esta posibilidad de claridad debería trasladarse al procedimiento legislativo. Primeramente, sustanciando un trámite de calificación de los proyectos y proposiciones destinado a identificar qué iniciativas necesitan mayoría absoluta (lo cual evitaría considerar como tales, leyes aprobadas por esa mayoría, aunque en nada regulen las materias reservadas). Pero, sobre todo, la seguridad se ganaría estableciendo límites a las enmiendas que pretenden incorporar contenidos sin reserva de mayoría absoluta en textos legislativos cuyo contenido sí lo está; y, viceversa, obstaculizando la introducción en textos de aprobación ordinaria enmiendas de contenido sujetos a mayoría absoluta. Es verdad que en nuestro derecho parlamentario la ordenación de los debates no suele conllevar, al margen de la materia financiera, restricciones por razón de su contenido. Ahora bien, no parece que esté constitucionalmente vedado, pues una técnica de esa naturaleza impediría que la iniciativa se articulase mediante enmienda, pero no a través de otro instrumento como, por ejemplo, la iniciativa legislativa. Asimismo, es también cierto que esta oportunidad de ordenar los contenidos a través del procedimiento no evitaría que el legislador yerre. Pero creo que el carácter estricto de las reservas y el diseño de mecanismos en la tramitación que salven las confusiones materiales, disminuirían en gran medida las dificultades de los textos normativos mixtos.

Finalmente, queda por señalar brevemente qué ocurre cuando el texto necesitado de mayoría absoluta no la obtiene. En principio, se considerará rechazado, poniéndose fin al procedimiento. No obstante, tal y como ocurre en el Reglamento del Congreso para la ley orgánica o en el Reglamento del Parlamento de Cataluña en el caso de sus leyes aprobadas por mayoría absoluta, sería pertinente establecer algún mecanismo que abriese, a petición de quienes auspiciaron la iniciativa, una nueva discusión, incluso con posibilidad de enmienda, destinada a propiciar una segunda votación en el pleno. No parece que el requisito de una «votación final» del Pleno exija una «única votación».

Artículo 98. Potestad legislativa

El Parlamento ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración y aprobación de las leyes. Esta potestad sólo será delegable en el Consejo de Gobierno en los términos que para el supuesto de delegación de las Cortes Generales al Gobierno establecen los artículos 82 a 85 de la Constitución. No cabrá delegación legislativa en todos aquellos supuestos en los que el presente Estatuto exige una ley del Parlamento de Andalucía.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23685]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23921]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24277]).

Artículo 107. Decretos legislativos

1. El Parlamento podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley de conformidad con lo previsto en este artículo.

2. Están excluidas de la delegación legislativa las siguientes materias:

a) Las leyes de reforma del Estatuto de Autonomía.

b) Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

c) Las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento.

d) Las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en este Estatuto.

e) Otras leyes en que así se disponga en este Estatuto.

3. La delegación legislativa para la formación de textos articulados se otorgará mediante una ley de bases que fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio. En su caso, podrá establecer fórmulas adicionales de control.

La delegación legislativa se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

La ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo.

4. La delegación legislativa para la refundición de textos articulados se otorgará mediante ley ordinaria, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales.

5. Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

II. CORTES GENERALES**1. Congreso de los Diputados**

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-I, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 25]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 223]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 275]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 327]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 119]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (art. 63); Galicia (art. 10.1); Principado de Asturias (art. 24.bis); Cantabria (art. 9.1); La Rioja (art. 19.3); Comunidad Valenciana (art. 44.3); Aragón (art. 43); Castilla-La Mancha (art. 9.2 a); Comunidad Foral de Navarra (art. 21); Extremadura (arts. 22.2); Baleares (arts. 48); Madrid (art. 15.3); Castilla y León (arts. 25.3).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 16 de abril de 2009, sobre el control por el Parlamento de la legislación delegada aprobada por el Consejo de Gobierno.

E. JURISPRUDENCIA

STC 51/1982, FJ 1.º
STC 13/1992, FJ 16.º

Azpitarte Sánchez

STC 205/1993, FJ 13.º

STC 61/1997, FJ 2.º

STC 174/1998, FJ 6.º

STC 51/2004, FJ 7.º

STC 166/2007, FJ 8.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.

CARMONA CONTRERAS, Ana María: «Organización institucional de la Comunidad Autónoma. La inevitable transversalidad de las fuentes del Derecho», en TEROL BECERRA, M. (Coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 289-342.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2.ª Ed., Ariel, Barcelona, reimpresión 1999.

DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos: «Los decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7 (1986), págs. 53-93.

PREIXES SANJUÁN, Teresa: «La legislación delegada», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28 (1990), págs. 119-176.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y poder judicial*, 2.ª Ed., Tecnos, Madrid, 1981.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio: *Los controles de la legislación delegada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1995.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 10 (1981), págs. 77-105.

PORRAS RAMÍREZ, José María: *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Thomson-Cívitas, Madrid, 2007.

REBOLLO PUIG, Manuel: «El derecho propio de Andalucía y sus fuentes», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cívitas, Madrid, 2008, págs. 119-260.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo, Vol. I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo: *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. CONDICIONES COMUNES PARA LA HABILITACIÓN LEGISLATIVA. I. Habilitación mediante ley del Parlamento y a favor del Consejo de Gobierno. II. Habilitación expresa. III. La vigencia de la delegación legislativa. IV. Ámbitos en los que no es posible la delegación legislativa. C. LA LEY DE BASES PARA LA FORMACIÓN DE TEXTOS ARTICULADOS. I. La finalidad de la ley de bases y la funcionalidad de los principios y criterios que componen esas bases. II. Límites específicos a la ley de bases. III. La posibilidad de prever fórmulas adicionales para el control del decreto legislativo. D. LA LEY HABILITANTE PARA LA REFUNDICIÓN DE TEXTOS LEGALES Y, EN SU CASO, LA REGULARIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE DIFERENTES TEXTOS LEGALES. E. EL DECRETO LEGISLATIVO: LAS SINGULARIDADES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO.

A. INTRODUCCIÓN

- ¹ El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía prevé dos fuentes mediante las cuales el Consejo de Gobierno dicta normas con rango de ley. Estas páginas tratan del decreto legislativo, cuyo contenido es delimitado previamente por el Parlamento. En el comentario del siguiente artículo se estudia el decreto-ley, que, a diferencia de la legislación delegada, recibe el control parlamentario una vez aprobado, extinguiendo o ratificando la vigencia de las disposiciones con rango de ley.
- ² El decreto legislativo es una novedad en el Estatuto de Autonomía para Andalucía¹. Siguiendo la estela constitucional y los precedentes autonómicos, la norma institucional básica ha distinguido dos tipos de habilitación, según si el decreto legislativo crea o refunde derecho. No obstante, la ley habilitante de ambos modelos contiene elementos estructurales compartidos, que serán abordados en el epígrafe B. En el C, se atiende a las particularidades de la ley de bases que autoriza la producción de nuevos textos legislativos, y en el D, a las de la ley habilitante que permite refundir. Finalmente, en el apartado E se analizan las singularidades del régimen jurídico del decreto legislativo. Este apartado será breve porque, en la medida en que el decreto-ley incorpora normas con rango de ley, nos vale lo dicho para el régimen jurídico de la fuente ley en el punto B.III. del art. 108..

¹ No es ninguna novedad en el resto de sistemas autonómicos, que reconocen el decreto legislativo en la norma institucional básica correspondiente o en la legislación que la complementa. En este segundo caso, forzando los términos, se entendía que no era estrictamente necesaria su previsión estatutaria si la ley que regulaba el decreto legislativo gozaba de naturaleza «institucional o de desarrollo» (DUQUE VILLANUEVA, J. C., 1986, pág. 63). Pese a las dudas que ofrece esta argumentación, la realidad es que el decreto legislativo autonómico ha operado con absoluta normalidad.

B. CONDICIONES COMUNES PARA LA HABILITACIÓN LEGISLATIVA

I. Habilitación mediante ley del Parlamento y a favor del Consejo de Gobierno

«El Parlamento podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley [...]». Esta disposición contenida en el apartado primero del art. 109 encierra dos atribuciones de competencias que, a su vez, expresan ciertos límites. La habilitación ha de ser a través de una ley del Parlamento. Seguramente por la inercia del texto constitucional, el apartado cuarto del art. 109 ha previsto que la regularización y armonización de textos legales se realice mediante «ley ordinaria». Esta especificación sólo puede entenderse como una errata producto de la voluntad de querer distinguirla de la ley de bases. Sin embargo, no cabe duda de que la autorización debe nacer del Parlamento. De lo contrario, estaríamos ante la hipótesis de que la habilitación se concediese por decreto-ley, aporía insostenible en la que el órgano habilitado sería también el habilitante. La reserva de ley del Parlamento funciona además como un límite a la Cámara, que necesariamente ha de activar la potestad delegada a través del procedimiento legislativo. Queda fuera de lugar la autorización al Consejo de Gobierno efectuada mediante mociones, resoluciones, proposiciones no de ley o cualquier otra declaración de voluntad parlamentaria ajena a la ley. Se asegura así que la propia habilitación esté sometida a control de constitucionalidad (un control de constitucionalidad que, según el fundamento jurídico segundo de la STC 61/1997, también puede ejercerse cuando se examina el decreto legislativo fruto de la habilitación: «Por tanto, ha de ser posible, en un proceso constitucional en que se cuestiona la validez de la ley delegada, enjuiciar también los motivos de inconstitucionalidad que sean atribuibles a la ley de delegación».).

La delegación se realiza a favor del Consejo de Gobierno, circunstancia que suscita inmediatamente la cuestión referida a la posible atribución dentro del colegio gubernamental a cualquiera de sus miembros, sea un consejero o el presidente, con la propia ley autorizadora, la Ley del Gobierno o un subsiguiente acto del Consejo de Gobierno. La lectura conjunta de los arts. 109 y 119 excluye esta posibilidad (que, por ejemplo, se ha cortado con más claridad en el Estatuto de Cataluña, art. 63.2). El primero de ellos fija una reserva a favor del Consejo de Gobierno, que se ve reforzada en el segundo artículo, pues el art. 119 sólo reconoce a los consejeros la potestad reglamentaria. La actual redacción del apartado 3 del art. 27 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de Andalucía, concuerda con esta interpretación al reservar al Consejo de Gobierno la potestad para dictar decretos legislativos, sin prever ningún tipo de delegación. Precisión compatible, por otro lado, con la elaboración desconcentrada dentro del Consejo de Gobierno de los anteproyectos o proyectos de decretos legislativos. Y tampoco impide que el decreto legislativo llame al reglamento para su desarrollo.

II. Habilitación expresa

La ley de bases que habilita la formación de textos articulados debe, según el apartado tercero, fijar «al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio». La ley que permite refundir textos legislativos, de acuerdo con el numeral cuarto, «fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización...». En

ambos casos, pues, la delegación ha de ser expresa. Esta condición se proyecta en tres elementos: en el fin del decreto legislativo (para formular o refundir textos articulados); en el ámbito (objeto, contenido); y en la intensidad de la delegación (fijando principios o criterios, o mandando regularizar o armonizar).

- 6 La concreción con la que ha de expresarse la habilitación se mueve en gran medida bajo la discrecionalidad del Parlamento. Resulta sencillo, sin embargo, identificar aquellas habilitaciones donde el Consejo de Gobierno se desenvolvería sin límite alguno, sea en el ámbito de actuación o en las condiciones de ejercicio. En este supuesto nos hallaríamos ante una delegación ilícita. Tampoco ofrecerían dudas de ilicitud aquellas normas gubernamentales que se remitiesen a leyes en las que fuera imposible hallar referencias a la habilitación.

III. La vigencia de la delegación legislativa

- 7 Respecto a la duración de la habilitación a favor del Consejo de Gobierno para dictar normas con rango de ley, el Estatuto, separándose del modelo constitucional, marca una diferencia entre la ley de bases y la ley que autoriza la refundición de textos legislativos. En el primer supuesto, el apartado tercero exige que la delegación fije «el plazo de ejercicio». Es decir, la ley de bases habrá de contener una disposición que marque el día en que comienza la habilitación, si bien aquí el silencio lleva a comprender que la potestad gubernamental queda expedita a la entrada en vigor de la ley. A su vez, ha de establecer con un término identificable e invariable el momento en el que termina la autorización. En todo caso, nada impide que el plazo se prorrogue cuando así lo disponga una ley posterior, que consistiría en una nueva habilitación que hace suyos los requisitos materiales de la anterior (por ejemplo, la disposición final segunda de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Andalucía 2010).
- 8 Entiendo que además existe un término estructural o necesario, marcado en el fin de la legislatura². Esta idea se sustenta en la relación de confianza entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno, trama que explica la lógica de la delegación para formular textos legislativos, por lo que al disolverse ese hilo, la habilitación perdería su vigencia. Es un argumento que desarrolla el principio de que a la autorización le está vedada un plazo tan amplio que de facto se convierta en ilimitada (el apartado tercero declara que la delegación legislativa «no podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado»). De este modo, las leyes de bases han de incorporar un plazo que no irá más allá, incluida la prórroga, del fin de la legislatura.
- 9 Un problema singular del Estatuto de Autonomía para Andalucía es la ausencia de una exigencia de plazo en las leyes del Parlamento que habilitan la refundición de textos legislativos. Esto no significa que el Parlamento carezca de competencia para fijar por sí

² En este sentido, VIRGALA FORURIA, E., 1991, pág. 119 –también el art. 63 EAC–; SANTAMARÍA PASTOR (1988, pág. 658) niega relevancia a la relación fiduciaria. El Estatuto de Aragón, en su art. 43, dispone que no se podrá hacer uso de la delegación cuando el Gobierno esté en funciones. Esta aproximación coincide con lo previsto en el art. 21.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que regula la suspensión de la delegación durante el Gobierno en funciones (PORRAS RAMÍREZ, J. M., 2007, pág. 132, defiende la aplicación supletoria de este precepto estatal para el caso de Andalucía). Es importante subrayar que la incapacidad de ejercicio o la suspensión no equivalen al agotamiento o caducidad, que es lo que se defiende en este comentario.

mismo un final al ejercicio de la delegación (y así se ha hecho hasta ahora, por ejemplo, en la disposición final tercera de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos de Andalucía, algo que además puede hacerse perfectamente derogando la habilitación). Ahora bien, siguiendo la literalidad estatutaria, es factible que la habilitación sea indeterminada en el tiempo. No parece razonable interpretar que el deber de establecer un plazo o la prohibición de habilitación indeterminada, previstas ambas en el apartado tercero para la ley de bases, pueda extenderse sin más a la ley del apartado cuarto (a favor de la extensión, REBOLLO PUIG, M., 2008, pág. 206. PORRAS RAMÍREZ, J. M., 2007, pág. 118). Todo hace indicar que el estatuyente ha querido establecer una diferencia en el régimen jurídico, de acuerdo con la finalidad del decreto legislativo. El Estatuto exige que se midan con precisión el espacio y el tiempo que se conceden al Consejo de Gobierno, precisamente por la función de creación normativa que va a ejercer. En cambio, para el decreto legislativo que refunde textos legislativos, la norma institucional básica no establece límites temporales, consciente de que se trata de una tarea esencialmente técnica. Igualmente, se puede concluir que si en el decreto legislativo innovador existe una barrera estructural fundada sobre la relación de confianza entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento, en el decreto legislativo refundidor, la voluntad de hacer al ordenamiento más inteligible sostiene la continuidad de la habilitación incluso cuando se produce un cambio de mayorías.

La extinción de la habilitación ocurre al ejercitarse la delegación, de ahí que el Estatuto disponga que «la delegación legislativa se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente». No cabe, pues, la sucesión de decretos legislativos sobre una misma materia y bajo los mismos criterios de habilitación. En el caso del decreto legislativo que forma textos articulados, porque la potestad para crear nuevas reglas jurídicas se extingue al nacer éstas. Por tanto, la habilitación no conlleva la modificación o derogación de las normas que resultaron del ejercicio inicial de esa habilitación. En la refundición de textos legislativos, elaborado el decreto legislativo, su objeto ha desaparecido, pues la legislación que lo constituía ha sido derogada. ¹⁰

El fin anticipado de la habilitación se produce de acuerdo con el apartado quinto, cuando el Parlamento de Andalucía decide derogar parcial o totalmente la delegación. Así las cosas, la fijación de plazo para la ley de bases y, en su caso, la estipulación de un término cuando se trata de una ley que habilita la refundición de textos articulados, operan como límites temporales para el Consejo de Gobierno, pero no como garantía de su potestad delegada, pues el Parlamento puede revocarla en cualquier momento, cumpliendo únicamente con la exigencia de realizarlo expresamente mediante acto legislativo cuando el Consejo de Gobierno se opone inicialmente a la tramitación de la iniciativa parlamentaria contraria a la delegación. ¹¹

IV. Ámbitos en los que no es posible la delegación legislativa

El art. 109 EAAnd establece un elenco aparentemente exhaustivo en el que traza los campos donde no habrá lugar para la delegación legislativa. Interesa detenernos en cada uno de ellos por las dificultades singulares que presentan, pero también con la intención de hallar un guión común que ayude a extraer el significado de la letra e) del apartado segundo, disposición un tanto ambigua que se abre a varias interpretaciones. ¹²

- 13 No es estatutariamente posible que el Consejo de Gobierno dicte decretos legislativos en las materias propias de las «leyes de reforma del Estatuto de Autonomía». Esta primera frontera es problemática, pues en el sistema de fuentes definido por el Estatuto no existen tales leyes de reforma. La reforma estatutaria se aprueba por ley orgánica, de ahí que resulte absurdo imaginar que el estatuyente quisiese impedir la delegación de esta intervención de las Cortes Generales, que, por otro lado, ya está vedada en el apartado 1 del art. 82 CE. El Estatuto seguramente se refiere a la aprobación de la propuesta de reforma, reservada al Parlamento, y para la que además se requiere mayoría de dos tercios. Tal propuesta no es una «ley de reforma», aunque es posible aventurar que el art. 109 quiso remachar la competencia de aprobación de la Cámara andaluza, en cuanto que la tramitación de ese acto parlamentario es muy parecida a la de un texto legislativo (ésta es, por otro lado, la idea del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su art. 63 impide la delegación de la «reforma del Estatuto»).
- 14 La idea de reservar al Parlamento determinados actos en el procedimiento de creación de derecho vuelve a aparecer en la letra b), que niega la delegación legislativa en la materia referida a «las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma». El comentario del art. 190 expone que uno de los datos distintivos del presupuesto es la colaboración entre el Gobierno y el Parlamento, fruto del especial significado que encierra esta fuente en la verificación de la confianza parlamentaria. El vínculo interorgánico explica los singulares poderes del Ejecutivo, pero también que se remarque la reserva de aprobación del Parlamento, y, por tanto, la imposibilidad de delegar esa facultad. Además, en caso contrario, podría darse la inviable paradoja de que el Consejo de Gobierno elaborase el presupuesto y lo aprobase por delegación, quedando entre medias el Parlamento con una función inane.
- 15 El apartado c) veda la delegación legislativa en las materias reservadas a leyes «que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento». De nuevo, encontramos un precepto cuya confusión se supera con una mirada sistemática. Es verdad que, implícitamente, del art. 108 EAA se deduce que la mayoría simple es la regla ordinaria de funcionamiento de la Cámara; sin embargo, no queda claro en qué consiste la mayoría cualificada, especialmente en lo relativo a la tramitación de textos legislativos. ¿Es esta mayoría distinta a la absoluta? En principio, de acuerdo con el art. 108, sí, de suerte que podría afirmarse que la letra c) se refiere sólo a las leyes que efectivamente necesiten para su aprobación algo más que la mayoría absoluta. Sin embargo, la realidad del Estatuto es que tales leyes de mayoría cualificada no existen, salvo que de manera impropia se refiera a los dos tercios exigidos para aprobar la propuesta de reforma estatutaria (límite ya previsto en la primera letra del apartado segundo). El carácter cualificado de la mayoría requerida para aprobar un texto legislativo se recoge también en el art. 103.2, que excluye de las comisiones parlamentarias la competencia legislativa plena sobre esas leyes. Aquí parece que el término de mayoría cualificada se usa de manera indistinta, reuniendo todas las mayorías superiores a la simple, que, como sabemos, en realidad es sólo una, la absoluta. Seguramente ésta es la lógica de la propia letra c), que utiliza el término «cualquier mayoría cualificada» con un sentido omnicomprendivo. Así las cosas, es posible inclinarse por una interpretación que proscriba la delegación legislativa en aquellas materias que el Estatuto reserva a la mayoría absoluta (único tipo de mayoría cualificada). Esta conclusión goza de un potente trasfondo sistemático. Si el estatuyente

ha querido que ciertas materias sean aprobadas con mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, tal propósito quedaría hurtado al admitirse la delegación legislativa, que entonces habilitaría la creación normativa del Consejo de Gobierno ahí donde el Estatuto quería la acción parlamentaria.

Este fundamento de la reserva parlamentaria nutre también la letra d), que excluye la delegación legislativa en «las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en este Estatuto», en correspondencia plena con el art. 38, donde se atribuye al Parlamento la aprobación de las «leyes de desarrollo» de los derechos del Capítulo II. Qué sea el desarrollo de esos derechos se convierte en la cuestión clave de esa frontera. No resulta sencillo delimitarlo en abstracto. De manera general, abarcaría las precisiones de titularidad que se estimen necesarias, las facultades nucleares del derecho frente al poder público o los particulares, que son aquéllas ligadas directamente al ámbito de protección definidas en el Estatuto (incluidas en ellas las prestaciones y servicios vinculados al ejercicio, o, lo que es igual, las facultades prestacionales frente a las clásicas facultades de hacer u oponerse), el reconocimiento de instrumentos de garantía específicos y las determinaciones de tiempo, modo y lugar relativas al ejercicio del derecho. Así, fuera de esos ámbitos, en el reducido espacio que quede libre, es factible la actuación del decreto legislativo. ¹⁶

La letra e) del apartado segundo es seguramente la disposición que más problemas plantea a la hora de diseñar los límites de la legislación delegada. ¿Cuáles son esas «otras leyes» en las que el Estatuto dispone la prohibición del decreto legislativo? La norma institucional básica no contiene ningún artículo donde expresamente se prevea una fórmula en la que se proscriba la delegación legislativa. Ante esta tesitura podría concluirse que, entonces, la letra e) expresa un reenvío vacío (es completamente inútil, según CARMONA CONTRERAS, A. M., 2009, pág. 299). Resulta difícil, sin embargo, aceptar que el Estatuto posea preceptos sin significado. Más aún en este caso, donde las letras anteriores, con mayor o menor pulcritud, han ofrecido una lógica clara: la delegación legislativa no es factible allí donde el Estatuto ha querido reservar una intervención específica del Parlamento, sea por requerir una mayoría distinta a la simple o por haberle ordenado específicamente la regulación de una materia. En estas circunstancias, me atrevo a concluir que los términos del apartado e) sólo tienen sentido si se entienden referidos a la imposibilidad de delegar las materias reservadas a ley del Parlamento. Es verdad que esta interpretación desecha un camino que hubiera abierto perspectivas novedosas al decreto legislativo. Sin embargo, me parece que esta conclusión, además de dejar sin sentido la letra que ahora interpretamos, devaluaría la reserva de ley del Parlamento, que ha de entenderse como una atribución intransferible e infranqueable a favor de la Cámara. Así las cosas, el decreto legislativo sirve para llenar la reserva de ley ordinaria, pero no la reserva de ley del Parlamento. ¹⁷

C. LA LEY DE BASES PARA LA FORMACIÓN DE TEXTOS ARTICULADOS

I. La finalidad de la ley de bases y la funcionalidad de los principios y criterios que componen esas bases

El Estatuto de Autonomía para Andalucía distingue dos tipos de delegación, en atención a la finalidad que ha de cumplir la potestad gubernamental. La que ahora nos ¹⁸

interesa es la que trae causa en una ley de bases y habilita al Consejo de Gobierno para innovar el ordenamiento (crear, modificar o suprimir situaciones jurídicas). En este contexto, una pregunta necesaria interroga sobre la intensidad con la que el legislador debe establecer los principios y criterios que han de delimitar el decreto legislativo. Evidentemente, la ley de bases ha de dejar un espacio normativo al Consejo de Gobierno, pues de lo contrario la delegación carecería de sentido. Existe, por tanto, una tendencia en la literalidad del art. 109 a que las bases se desenvuelvan en un tono mayor, que el Consejo de Gobierno completará, incorporando incluso cuestiones ligadas al objeto, aunque no hayan sido preformadas en la habilitación. No obstante, la ley de bases puede ordenar de manera concreta algunas situaciones jurídicas en el entendido de que el campo de opciones para el colegio gubernamental ha de valorarse sobre el conjunto de la actuación que de él se espera, y no respecto a cada una de las circunstancias fijadas en las bases.

- 19 Otra cuestión consiste en saber si las bases son eficaces al margen del decreto legislativo. Antes del cumplimiento del plazo de la delegación, es difícil admitir que vinculen más allá de los deberes que imponen al Consejo de Gobierno (sólo se aceptaría, por ejemplo, respecto a actuaciones parlamentarias contrarias a la delegación en vigor). Si el legislador puede por sí mismo dar eficacia inmediata a lo contenido en las bases, pero prefiere utilizar la delegación, estableciendo un determinado plazo, se ha de entender que ese mismo legislador renuncia por criterios de oportunidad a la eficacia inmediata. Esta razón también conduce a rechazar una hipotética vinculación de las bases cuando, cumplido el plazo, el Consejo de Gobierno no ha dictado el decreto legislativo correspondiente. Además, el Consejo de Gobierno posee discrecionalidad para no ejercer la potestad activada por la ley de bases, algo que conlleva, en el fondo, la facultad de rechazar, por motivos puramente políticos, la regulación anticipada en la delegación. Distinto sería si habiéndose producido el desarrollo gubernamental, éste resulta insuficiente o incompleto en algún aspecto. En este caso, la ley de bases poseería una eficacia integradora, dando sentido pleno al decreto legislativo en los puntos que no hubieran sido correctamente culminados (VÍRGALA FORURIA, E., 1991, pág. 76).

II. Límites específicos a la ley de bases

- 20 La parte final del apartado tercero prohíbe que la ley de bases autorice su propia modificación o la potestad para dictar normas retroactivas. Del primer límite destaca su carácter pleonástico, pues resultaría paradójico que el órgano habilitado desdijera al habilitante, convirtiéndose así al segundo en verdadero órgano autorizador. Se trata de una cautela de cierre que, más allá de supuestos groseros donde el Parlamento minusvalora sus propias bases, está pensada para evitar fenómenos históricos en los que el Parlamento habilitó la derogación de las bases por la normativa gubernamental (en este problema está el origen del decreto-ley, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., 1988, pág. 628 y ss). El Estatuto es consciente de que, si el decreto legislativo incorpora disposiciones con rango de ley, en pura lógica podría modificar la ley de bases. Para evitar que el igual rango dinamite la estructura inmanente a una delegación de poderes, se obliga a que la derogación de la ley de bases se produzca expresamente a través de una nueva ley de bases.

La ley de bases tampoco puede habilitar al Consejo de Gobierno para dictar normas retroactivas, esto es, disposiciones que den una nueva valoración jurídica a hechos ya acontecidos. Esta prohibición resalta una diferencia entre la potestad legislativa del Parlamento y la legislación delegada, pues la ley, salvado el límite más exiguo del art. 9.3 CE, es capaz de incorporar disposiciones retroactivas (v. el comentario del art. 108). 21

Queda por fijar el momento temporal que determina el carácter retroactivo del decreto legislativo. La dicotomía es clara: ¿está vedado reevaluar los hechos acontecidos antes del decreto legislativo o sólo aquéllos previos a la propia ley de bases? Entiendo que el instante que concreta la retroactividad es el de la entrada en vigor de la ley de bases. Ésta no podrá autorizar la aprobación de disposiciones que den un nuevo sentido jurídico a hechos que ocurrieron antes de su publicación, pero sí podrá habilitar para que el decreto legislativo regule todo lo sucedido desde la entrada en vigor de la ley de bases. Una vez que está vigente la ley de bases, pende la certeza de un cambio normativo sobre los hechos producidos a posteriori. En caso contrario, ese lapso que gira entre la ley de bases y el decreto legislativo podría ser utilizado por los hipotéticos destinatarios para hurtar la efectividad de la norma gubernamental (una visión distinta en REBOLLO PUIG, M., 2008, pág. 209). 22

III. La posibilidad de prever fórmulas adicionales para el control del decreto legislativo

«En su caso, [la ley de bases] podrá establecer fórmulas adicionales de control», según la oración final del primer párrafo contenido en el apartado tercero³. De este modo, el Estatuto recoge una de las características clásicas de la delegación legislativa, que conjuga la intervención inicial del Parlamento con la posibilidad de ejercer una vigilancia expresa sobre la potestad gubernamental. La idea de «fórmulas adicionales» se sustenta en el presupuesto de que existen técnicas ordinarias de control. Éstas abarcarían el control político de la propia Cámara con sus instrumentos comunes y el control jurisdiccional, que como veremos más adelante, en el supuesto del decreto legislativo autonómico, corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional. Pero también la posibilidad del Parlamento de derogar la delegación (apartado quinto), que funciona igualmente como un mecanismo de control político. En estas circunstancias, el carácter adicional de los controles ha de versar a priori sobre la introducción de nuevos agentes controladores o la creación de instrumentos de control parlamentario. 23

La práctica comparada y la doctrina han mostrado tres tipos de controles adicionales. El primero se inserta en el procedimiento de elaboración y sirve, en su caso, para dar cabida al propio Parlamento o a otras instituciones en la formulación del texto articulado. El control consistiría más bien en la introducción de técnicas de impulso o 24

³ Para REBOLLO PUIG, M. (2008, pág. 210), sostener que la posibilidad de establecer fórmulas adicionales sólo cabe en la ley de bases es una «solución descabellada». No creo que sea así, si se atiende a la distinta función del decreto legislativo resultante. La limitada función que corresponde a los decretos legislativos que refunden textos explicaría que el estatuyente no haya considerado pertinente establecer la necesidad de controles adicionales. Por otro lado, no debemos olvidar que la determinación de controles adicionales es una potestad facultativa y no obligatoria. Con todo, es justo decir que la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 16 de abril de 2009, sobre control por el Parlamento de la legislación delegada aprobada por el Consejo de Gobierno, ha previsto un procedimiento de control de la legislación delegada en todos sus tipos, por más que sea consciente de la singularidad del Estatuto.

informe sobre el Consejo de Gobierno, que acataría según su exclusivo parecer. El segundo modelo de control ocurriría una vez que el texto articulado se ha formulado, momento en el que la Cámara tendría reservada la potestad para poner fin a la delegación, ordenar variaciones o ratificarla. En estos casos hallaríamos un acto de control con consecuencias jurídicas en la producción del derecho, bien impidiendo su entrada en vigor, bien dejando el camino expedito para su publicación y plena eficacia (es el ejemplo del control previsto en el art. 137.7 del Reglamento del Parlamento catalán. Para un análisis crítico, PORRAS RAMÍREZ, J. M., 2007, pág. 127). No obstante, un sector relevante de la doctrina ha considerado, en un análisis de la Constitución extrapolable al Estatuto, que ese modo de control realmente supone la creación de un nuevo tipo de fuente mixta en la que Gobierno y Parlamento participan en la producción del texto que manifiesta la potestad delegada (por todos, VÍRGALA FORURIA, E., 1991, pág. 194; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., 1995, pág. 280). Por último, está el control adicional que se configura mediante un debate parlamentario específico sobre la corrección del ejercicio de la delegación, donde suele tomar cuerpo la posibilidad de que la Cámara exprese una declaración de voluntad particular. El Tribunal Constitucional ha señalado que, en todo caso, esa declaración no condiciona o prejuzga el control de validez del decreto legislativo (STC 51/2004, FJ 7.º).

- 25 Cuál sea el modelo previsto para la legislación delegada de la Comunidad Autónoma de Andalucía es una cuestión abierta a cada futura ley de bases. La Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 16 de abril de 2009, sobre control por el Parlamento de la legislación delegada aprobada por el Consejo de Gobierno, dispone que en el plazo de un mes desde la publicación del decreto legislativo, si un grupo parlamentario u once parlamentarios manifestasen reparos sobre la delegación, la Comisión competente elaborará un dictamen que será debatido en pleno. El dictamen, de recibir el voto favorable de la Cámara, tendrá las consecuencias estipuladas en la ley de delegación. Este elemento final, la remisión de la consecuencia a la ley de delegación, es el que permite afirmar que los controles adicionales continúan estando reservados a cada concreta ley de bases. La resolución, sin más ambición, sólo pretende acercarse tentativamente a un tipo de control adicional para ordenar el procedimiento interno. Ni condiciona los efectos del control, ni impide que la ley de bases prevea otros controles. Es, además, esa limitada eficacia de la resolución la que salva cualquier duda sobre su pertinencia frente a la necesidad de incorporar su contenido en el reglamento de la Cámara.

D. LA LEY HABILITANTE PARA LA REFUNDACIÓN DE TEXTOS LEGALES Y, EN SU CASO, LA REGULARIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE DIFERENTES TEXTOS LEGALES

- 26 El segundo tipo de decreto legislativo es el que tiene por finalidad la refundición de textos articulados de rango legal, esto es, traer a un texto lo que está en varios. La diferencia entre «formación de textos articulados» y «refundición de textos» reside en que en el primer caso se crean nuevas disposiciones que conforman también nuevas normas jurídicas, mientras que en el segundo las nuevas disposiciones no cambian las normas existentes, esto es, los supuestos de hecho continúan recibiendo idénticas consecuencias jurídicas.

Esta aproximación debe servir asimismo para conceptualizar la regularización y armonización, potestad añadida a la refundición siempre que esté expresamente prevista en la ley habilitante. Armonizar y regularizar ha de consistir en seleccionar allí donde la normativa vigente es contradictoria, aclarar si sus conceptos arrojan oscuridad, e incluso, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, dictar normas complementarias para llenar lagunas (SSTC 13/1992, FJ 16.º, y 166/2007, FJ 8.º). Esto explica a su vez que la refundición de textos articulados se limite a normas con rango de ley. Si el decreto legislativo se utiliza para elevar de rango normas que están dispuestas en reglamento, estaríamos creando nuevas normas en la medida en que su contenido adquiriría una distinta rigidez. ²⁷

El hecho de que la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 16 de abril de 2009, sobre control por el Parlamento de la legislación delegada aprobada por el Consejo de Gobierno, aparentemente prevea la regulación de controles adicionales para los decretos legislativos que tienen por objeto la refundición de textos articulados (apartado primero), obliga a interrogarnos sobre la posibilidad de que la ley habilitante disponga tales controles adicionales pese al silencio estatutario. En mi opinión, esta alternativa no es viable (y en la práctica, las leyes habilitantes no los han establecido —disposición final segunda de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos y disposición final segunda de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos—). El Estatuto, al regular los extremos de la delegación, marca los límites, pero también traza el espacio propio del decreto legislativo. La potestad gubernamental nace directamente de la norma institucional básica, por más que ésta la condicione a una habilitación previa, expresa y de contenido determinado. De esta manera, cuando el Estatuto regula el modo de la delegación, al mismo tiempo configura el espacio reservado al Consejo de Gobierno. Por ello, resulta difícil aceptar que el Parlamento pueda ir más allá en su habilitación y estipular controles adicionales. Frente al decreto legislativo de refundación sólo caben el control de la derogación, los controles parlamentarios ordinarios o el control de validez del Tribunal Constitucional. Esta conclusión, sin embargo, no supone un obstáculo a la licitud de la citada resolución. Como ya se señaló en las páginas anteriores, ese instrumento parlamentario no fija controles adicionales, sino que simplemente ordena la tramitación parlamentaria de un hipotético control. ²⁸

E. EL DECRETO LEGISLATIVO: LAS SINGULARIDADES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

Las páginas anteriores (y lo expuesto para las normas con rango de ley en comentario del art. 108) resuelven en gran medida los contenidos de este apartado. Como ya hemos visto, el decreto legislativo es una fuente dictada por el Consejo de Gobierno, que incorpora normas con rango de ley, potestad que se ejerce en virtud de una habilitación previa mediante una ley de bases, cuando se pretende crear nuevas normas jurídicas, o una ley habilitante, si se quieren refundir varios textos legislativos. Se trata de una potestad propia del Consejo de Gobierno condicionada a la intervención previa del Parlamento, que adquiere el rango legal por mandato estatutario y se desenvuelve siempre fuera de los campos establecidos en el apartado segundo del art. 109 EAAAnd (distinta es la conclusión del TC a la hora de analizar el decreto legislativo estatal, que considera un «poder derivado» de la ley delegante (STC 205/1993, FJ 3.º)). ²⁹

- 30 Una de las singularidades del decreto legislativo autonómico radica en la exclusión del control jurisdiccional ordinario, superando así las dificultades dogmáticas que había provocado la interpretación del art. 82.6 CE. Este precepto constitucional hizo suya una larga jurisprudencia del Tribunal Supremo (que luego compartiría el Constitucional desde la STC 51/1982, FJ 1.º), fundada esencialmente en la doctrina de GARCÍA DE ENTERRÍA⁴, por la cual el rango legal del decreto legislativo sólo se adquiere si se respetan los términos de la delegación. Trasladada esta idea al contexto de la Constitución de 1978, se distingue entre vicios de constitucionalidad, reservados al Tribunal Constitucional, y vicios de legalidad o de exceso de delegación, cuyo control comparten este órgano y la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, la imprevisión de una fórmula que remita al «control de los tribunales» debe hacer pensar que la evaluación de la jurisdicción ordinaria no existe en el caso del decreto legislativo autonómico, y todos los vicios lo son de constitucionalidad, bajo el control exclusivo del Tribunal Constitucional.
- 31 Es necesario reconocer que esta posición no es pacífica. Al otro extremo se encuentra la interesante tesis de REBOLLO PUIG, M. (2008, pág. 212 y ss), para quien el control jurisdiccional ordinario también ha de ejercerse sobre el decreto legislativo autonómico. La primera razón de esta conclusión residiría en la previsión de controles adicionales que «[...] supone el reconocimiento implícito pero inequívoco de que hay un control de los tribunales [...]». Obviamente, frente al argumento de los contenidos implícitos, siempre cabe oponer la fuerza de los términos literales, y es innegable que el estatuyente, conociendo bien el texto constitucional, ha preferido no seguirlo en este asunto, haciendo suya, por otro lado, una corriente doctrinal mayoritaria en la teoría constitucional (por ejemplo, JIMÉNEZ CAMPO, J., 1981, pág. 91 y ss; DE OTTO Y PARDO, I., 1999, pág. 184; BALAGUER CALLEJÓN, F. 1992, pág. 92). Pero, en verdad, el primer argumento de Rebollo Puig se sostiene sobre el segundo, que postula la eficacia del art. 82.6 CE en la organización del decreto legislativo autonómico, pues afirma «En realidad, no es necesaria tal alusión [se refiere al control de los tribunales] porque se desprende de normas estatales que, según entiendo, no podría haber modificado ni siquiera el Estatuto» (REBOLLO PUIG, M., 2008, pág. 212). No creo, sin embargo, que sea posible defender sin más la eficacia directa de la Constitución para regular las fuentes autonómicas, salvo que se mantenga una comprensión muy limitada de la función constitucional del Estatuto. Distinta ha de ser la conclusión si se considera que el Estatuto, en cuanto que norma institucional básica de la Comunidad, regula con plenitud el sistema de fuentes, y no simplemente lo habilita. Además, es oportuno recordar que el Tribunal Constitucional ha dispuesto que las normas constitucionales ordenan las fuentes estatales y sólo son extensibles a las fuentes autonómicas cuando existe una «identidad sustancial» entre los preceptos (STC 174/1998, FJ 6.º). En este caso, el traslado resulta difícil dado el elocuente silencio estatutario en lo referido al control de la jurisdicción ordinaria.

⁴ Efectivamente, el citado autor, en un contexto previo a la Constitución, concentra todo su esfuerzo en evitar que el rango de ley del decreto legislativo conduzca a crear potestades gubernamentales ajenas a todo control. No es ésta hoy la situación en virtud del control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, circunstancia que ya expuso con nítida claridad el propio GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1981, al afirmar en la pág. 110: «El poder del delegante, no existiendo una jurisdicción constitucional, como es nuestro caso, es inmune a los tribunales [...]».

En un lugar intermedio se encontrarían los análisis de PORRAS RAMÍREZ, J. M., ³² (2007, pág. 133), y CARMONA CONTRERAS, A. M. (2009, pág. 302). Estos autores se hacen eco de la singularidad estatutaria, pero entienden que para su plena eficacia es preciso modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pese a la solidez de estas opiniones, podría sostenerse que las previsiones de ambas leyes tenían sentido ante normas estatutarias que se remitían a los límites de la Constitución; es decir, los Estatutos hacían suya para el decreto legislativo autonómico la regulación constitucional, circunstancia que daba algo de sustento –sin superar el peso de la literalidad del art. 153 a) CE– a las citadas leyes procesales. Sin embargo, desde el momento en que asumimos que el Estatuto puede crear y regular fuentes autonómicas con rango de ley, éstas se subsumen inmediatamente bajo el monopolio de control del Tribunal Constitucional. Es más, la pregunta verdaderamente relevante consistiría en analizar si la norma suprema permite que las leyes procesales abran las normas con rango de ley a controles de validez distintos del atribuido al Tribunal Constitucional.

Artículo 110. Decretos-leyes

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

2. Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20947])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) **Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21074]).**

Artículo 99. Decreto-ley

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía.

2. Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior el Parlamento podrá tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia de Andalucía.

b) **Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23686]).**

c) **Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23922]).**