

DR 13 43

Asignatura Derecho Administrativo 1 y 2 Título Control Jurisdiccional de la Legislación Delegada
Autor Adolfo Serrano Triana Día de grabación 7 de noviembre del 79 Día de emisión 28 de noviembre y 7 de diciembre del corriente año Los artículos 81 a 85 de nuestra Constitución han contemplado exhaustivamente los límites de la delegación legislativa por la especial trascendencia que ha ido cobrando esta figura en la producción de la ley. Puede considerarse que la Constitución ha recogido en este punto criterios ya sentados a nivel legal en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y a nivel doctrinal en autorizados manuales de derecho administrativo, no obstante lo cual se hace necesaria una precisión por la obscuridad manifiesta del punto 6 del artículo 82 donde se dice lo siguiente Sin perjuicio de la competencia de los tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control. El problema de interpretación existe en el alcance que puede atribuirse a la expresión competencia propia de los tribunales.

El tema no se ha suscitado hoy, sino que viene arrastrando una larga serie de reflexiones sentadas por la mejor doctrina. Sin embargo, puede también estimarse que la antigua solución consistente en entender que los tribunales de lo contencioso administrativo podían declarar la elaboración de un texto articulado ultra vires y su correspondiente anulación, así como el carácter reglamentario de los excesos en los términos consagrados en el artículo 11 de la Ley General Tributaria, no es hoy igualmente factible desde la perspectiva constitucional. El análisis de los preceptos dedicados al tema apuntan más bien a una distinta solución consistente en encomendar dicho control, es pos facto, al propio órgano legislativo.

Efectivamente, dispone el artículo 106. Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. Este precepto, cabalmente entendido, viene referido a la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual, a tenor de lo dispuesto en su artículo primero, sólo es competente para conocer de las pretensiones suscitadas en los actos de la Administración y las disposiciones de categoría inferior a la ley, y el precepto que en su día pudiera sustituir a este artículo primero de la ley jurisdiccional igualmente habría de tener el mismo contenido, dada la terminante redacción del artículo 106 de la Constitución antes invocado.

Ahora bien, si, como dice el artículo 82, párrafo primero, las normas delegadas tienen rango de ley de tal forma que por fin son denominadas como decretos legislativos, es evidente que cualquier interpretación judicial del Tribunal contencioso administrativo o cualquier sentencia al respecto declarando que tal decreto legislativo en cuanto a cierta extensión es un reglamento o simplemente es anulable, estaría desbordando el límite de la propia jurisdicción en cuanto que se enjuicia un resultado. Podría decirse que lo que se enjuiciaría en este caso sería la conducta arbitraria del Gobierno que ha determinado un texto ultra vires, pero entonces la fiscalización de la misma debería operar a través de las fórmulas adicionales de control previstas para las leyes delegantes, que pueden determinar una actuación sumaria de

fiscalización por el propio Parlamento a través de la comisión legislativa que se señale. Del mismo modo, en la línea de la interpretación dedicada al artículo 83 sexto, la competencia propia de los Tribunales tiene también un contenido positivo para lo contencioso administrativo, la anulación de reglamentos en un deseable procedimiento agilizado de impugnación directa sin obstáculos procesales, del mismo modo que se le excluye la determinación de no ser cierta norma *lex consumens* una ley.

E igualmente tiene otro contenido positivo para los restantes Tribunales de los distintos órdenes jurisdiccionales, la inaplicación de los reglamentos ilegales en el criterio clásicamente mantenido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que explicaría también esa alusión al control de los Tribunales. También es factible entender que en dicho control encajan las atribuciones conferidas al Tribunal Constitucional en el artículo 161a, donde se precisa la competencia para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, carácter del que disfrutaban paradigmáticamente las normas delegadas dictadas por el Gobierno. Superar una fase de la historia jurídica constitucional, donde era más recomendable, encomendar a los Tribunales de lo contencioso administrativo la competencia de anulación de la ley delegada por los escasos controles que unas Cortes Orgánicas podían efectuar de la voluntad normativa gubernativa una vez retomada la competencia de anulación de la *Lex Consumens*, parece evidente ser más coherente con la nueva organización del Estado de Derecho Español respetar las interpretaciones y reservar las manipulaciones del rango legal al propio Parlamento que ha autorizado la emanación de leyes delegadas como único intérprete autorizado de los límites o el alcance de la delegación conferida abstracción hecha de la excepcionalísima competencia reservada al Tribunal Constitucional y que opera en el ámbito de la vertebración del ordenamiento constituyente y constituido fuera de las vicisitudes en la vigencia de la ley ordinaria.

No obstante esto dicho, reciente doctrina del Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de conservar la tradicional potestad atribuida jurisprudencialmente sobre los textos articulados y refundidos. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1979, Sala III, dictada en un recurso extraordinario de apelación sobre litigio de aplicación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales declaró ser de la función revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa examinar si la Administración Pública al elaborar un texto refundido procedió con arreglo a derecho o incidió en infracciones del procedimiento y si la refundición se haya ajustado al mandato legislativo o no se haya ajustado a dicho mandato legislativo ya que con ello no se fiscaliza la potestad legislativa en sí misma considerada sino la actividad de la Administración y que al enjuiciar los tribunales un texto refundido confeccionado por el Poder Ejecutivo refiriéndole al de una ley producto esta y no aquel del órgano único facultado para emitir textos legales propiamente dichos esto es el legislativo para nada vienen a inmiscuirse en la esfera de lo legislado sino que antes al contrario se colocan a su lado velando por la seguridad de su obra el propio Tribunal Supremo invoca esta doctrina consagrada entre otras en las sentencias de 23 de mayo de 1969, 16 de febrero y 9 de marzo de 1970 sólo que ahora precisa también que esta doctrina además de contar en materia fiscal con el apoyo del artículo

11 de la Ley General Tributaria y con el genérico del artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado contará en todo caso con el respaldo de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 cuyos artículos 82 y 85 regulan con el mismo criterio la delegación por las Cortes en el Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley denominadas decretos legislativos y sin perjuicio de que las leyes de delegación puedan establecer en cada caso fórmulas adicionales de control. Pues bien, es justamente esta variación terminológica de la Constitución Española la que nos ha hecho formular aquellas observaciones ya citadas y que pueden apuntar en línea distinta a la señalada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Finalmente, nótese que el artículo 27, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, entre otros los decretos legislativos pero en este caso, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución Española. Ahora bien, dada la confusiva redacción de este precepto último citado resulta que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no ha venido a aclarar nada sino que ha efectuado una remisión pura y simple a la solución interpretativa que tal artículo fundamental pueda resultar en el futuro. Y además, la misma salvedad se hace respecto de la legislación delegada que en su día pudiera enunciar o ejercitar las comunidades autónomas con lo que la solución que haya de establecerse para el nivel estatal tendrá una indudable trascendencia para la esfera autonómica. Quizá la futura Ley Orgánica del Poder Judicial ahora en estudio o una nueva legislación sobre la jurisdicción contencioso-administrativa puedan esclarecer la discutible situación actual propiciada por la incongruencia del artículo 82, párrafo 6 de la Constitución Española.