

DR 13 25

El detallado análisis constitucional de los decretos legislativos en los artículos 82 y siguientes contrasta fuertemente con alusión a leyes de deslegalización de un modo solapado, por ejemplo, en los artículos 131 I y 150 I, cuando precisamente se alude a las leyes marcos. La posibilidad de aplicación de la potestad legislativa administrativa *usus in exhausti* no queda encerrada en el supuesto de la planificación prevista en el artículo 131. Muy al contrario, en el ámbito de las competencias estatales, las normas legislativas que en su caso puedan dictar las regiones han de hacerse en el marco bases y directrices fijadas por una ley estatal.

También aquí se habla de la competencia de los tribunales con la misma vaguedad acusada por el artículo 82 y también ahora se sientan, formas de control de estas normas legislativas en línea de principios. Las mismas leyes armonizadoras de las disposiciones legislativas de las comunidades autónomas quedan impregnadas de semejante carácter deslegalizador, por lo que es evidente que en esta regulación se contiene germinalmente una primacía estatal frente a las regiones en doble sentido. Primero, porque las Cortes de la Nación aprecian la necesidad.

Segundo, porque la propia Administración viene liberada a legislar materialmente con rango formal de reglamentos, con entera probabilidad. En estos supuestos de heterodegradación positiva de la ley formal, ya sea estatal o autonómica, asistimos a una repetición del poder reglamentario ejercido por la Administración mientras exista la fuente jurídica habilitante de rango supremo que responde al principio *semper recedere potest*. Con mucho, sin embargo, existe otro tipo de alteración del rango normativo más solapado que el correspondiente a la deslegalización, ya que en esta por evidente siempre cabe una reacción del Parlamento que pueda establecer medios de control en las propias leyes cuadro.

Nos estamos refiriendo a la heterodegradación a fines negativos y a la autodegradación, manipulaciones ambas del rango legal que pueden operar sola o conjuntamente. Ni un solo precepto de nuestra Constitución ha recogido esta posibilidad al objeto de poner freno a los inadmisibles resultados, en expresión de Villar Palasí, a que puede llegarse con estas técnicas. La inadmisibilidad del resultado es notoria si se piensa que se pone en entredicho el principio de seguridad jurídica, el principio de los derechos adquiridos por los administrados y, en definitiva, el propio principio de legalidad.

No solo porque este vaine de rangos afecte a materias o cuestiones que tienen una amplísima extensión o generalidad, sino porque también se está buscando por la Administración frecuentemente, reconocer a situaciones reglamentarias situaciones que fueron consolidadas al amparo de leyes vigentes. Unos ejemplos recientes pueden ser de interés. Por real decreto ley de 8 de octubre de 1976, dictado por cierto al viejo uso del artículo 13 de la ley constitutiva de las Cortes, el propio Gobierno de la Nación se auto otorga en un oscuro artículo 26 de este decreto la facultad de adoptar cuantas medidas fueran necesarias para reestructurar los órganos administrativos del Estado e institucionales, incluso cuando su régimen jurídico viniera establecido por ley formal.

Las consecuencias de la aplicación de ese precepto podían parecer insospechadas entonces para cualquier operador jurídico que ignorase las apetencias deslegalizadoras de la Administración y, efectivamente, el Gobierno, que se había autoapoderado para regular materias de la exclusiva competencia de las Cortes, ha venido reformando por decreto la Administración Central, reforma que ha alcanzado no sólo los aspectos simplemente organizativos, sino también los sustantivos respecto a los derechos adquiridos, en este caso concreto, por el personal funcionario. El resultado es tanto más chocante cuanto a tu parecer dirigir este decreto ley para fines enteramente distintos, a saber, la adopción de medidas de política económica. También el real decreto de 15 de septiembre de 1978 sobre la adscripción de funcionarios de la Administración y organismos institucionales a las comunidades autónomas incide parcialmente en una heterodegradación con fines negativos.

Las cuestiones planteadas en estas como en anteriores ocasiones, ley de bases de la sanidad nacional, ley de reglamentaciones de trabajo de 1942, ley de navegación aérea en cuanto a autodegradación normativa, ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, disposición transitoria primera, etc., reclaman perentoriamente una serie de límites que, a falta de erusión constitucional, pueden entenderse como siguen. Límites de la degradación normativa. Podrán considerarse los siguientes en función del tipo de alteración normativa.

Primero, respecto de la autodegradación de la ley, en este caso no puede pensarse en ningún tipo de limitación en el legislativo, ya que las Cortes Generales pueden elaborar una ley de pleno de comisión donde expresamente se establezca la voluntad de hacer primar parcialmente sobre las mismas materias normas de rango reglamentario en razón de una economía temporal y legislativa. La limitación no puede venir realmente a la ley orientada al Parlamento, sino al Ejecutivo en los casos que pudiera concurrir una delegación normativa, primordialmente una ley de bases, y unas leyes armonizadoras o leyes cuadra. Lo que las normas autorizantes o delegantes podrían en estos casos establecer sería la prohibición de que el Gobierno, en la elaboración del texto normativo aprobado por decreto y contaminado de rango legal, introdujera cláusulas de autodegradación, pues sería en el supuesto contrario burlar enteramente el mandato del Parlamento que ordenó una nueva elaboración normativa y que asistiría de este modo a una indebida extensión del rango normativo afectante a unas normas ya previamente existentes con rango reglamentario ordinario y que vendrían a suplantar la normativa elaborada por el Gobierno y sobre que no se pensó por las Cortes elevarla a rango legal.

En estos supuestos, la autodegradación estaría operando como un velo de un fenómeno subterráneo más amplio, como una cláusula de repercusión especial, como una puerta abierta a la penetración del reglamento en la esfera máxima de la ley. Esta conducta que se está describiendo no viene contemplada en el artículo 83 ni en el artículo 150 de la Constitución, aquel porque sólo se limita a prohibir que la ley de bases autorice su propia modificación y tal precepto va dirigido entendido cabalmente a las Cortes Generales y no al Gobierno, el cual está sujeto a lo que determine tal ley de bases. Es, por tanto, una prohibición de desnaturalizarla al ex consulta al propio Parlamento.

Abona además esta interpretación el muy lógico argumento de que tal cláusula de repercusión sería introdurible por el Gobierno y modificaría ex post facto la ley de bases, pero no ex ante, en la fase de autorización que es la contemplada por este artículo. Sobre las leyes autorizantes de textos refundidos, planea la misma posibilidad de burlar la posibilidad parcial de una innovación reglamentaria a introducir por el Gobierno, siguiendo el mandato de las Cortes a través de la cláusula de repercusión legal, ya que también en esta cuestión el precepto constitucional, número 5 del artículo 82, ha guardado silencio e incluso podría pensarse que no repugna a su dicción literal entenderlo admitida, por cuanto que el fin de la ley autorizante es aquí distinto. Efectivamente puede pensarse que en algunas circunstancias específicas de refundición, lo mismo de la ordenación, aclaración, resumen o refundición de un cierto sector del ordenamiento, que la pura aplicación de una llamada a las normas reglamentarias ya existentes por el propio Gobierno y que se consideran adecuadas al respecto, pero aún así se estaría violando la legalidad por la Administración, pues se vendría a alterar el modus de la refundición por una manipulación o apertura al reglamento del mundo intangible de la ley.

Puede en definitiva precisarse que el Gobierno puede en sus supuestos refundir, pero no repercutir el reglamento en el rango de la ley autorizante. Por lo que concierne a las leyes cuadro, armonizadoras, han de hacerse las mismas reflexiones que las efectuadas por la ley de bases, dado el silencio de la Constitución y con independencia de las fórmulas de control que casuísticamente pudiera introducir el eje ferenta. En segundo lugar, respecto de la heterodegradación de la ley, es en este punto donde sí cabe una mayor evidencia en los límites que debe presidir el recurso o utilización de esta técnica tan frecuentemente utilizada.

En una primera reflexión cabe afirmar que ningún decreto legislativo podrá contener una deslegalización a fines positivos o a fines negativos. Si lo que el decreto legislativo ya sea texto articulado refundido está posibilitando es el rebajamiento del rango legal de otras leyes precisamente existentes conexas total o parcialmente con la materia, es evidente la violación del mandato de las Cortes, si no existiera cobertura declarada bastante por las mismas, ex ante a la inserción de la ley delegada en el Boletín Oficial del Estado y vendría a significar una práctica usurpación de funciones del Ejecutivo al Legislativo y, con sentido, una verdadera abdicación de poder. En el supuesto de inserción de una cláusula de deslegalización a fines negativos, también estaríamos asistiendo a una promesa segura de enajenación futura de las potestades legislativas cedidas por el Parlamento, ya que la mera intención gubernativa de suprimir la necesidad de ley formal para derogar en el futuro en el texto delegado esas normas evidencia ese potencial tratamiento reglamentario que ya se atribuye al Ejecutivo.

En uno y otro caso, es claro, pueden las Cortes de la Nación apoderar al Gobierno para afectar otras leyes con rango reglamentario actual o potencialmente, a través de la ley delegada. Ahora bien, esta posibilidad habría de entenderse comprendida en la adición del número cuarto mejor que en el número cinco, por su más humilde expresión, del artículo 82, donde se establece que las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y el alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Una cláusula de deslegalización en sus dos formas requeriría, pues, una expresión concreta por la

ley delegante, como punto de referencia sustancial en aquel alcance que se indica en el precepto constitucional.

Similares observaciones pueden hacerse respecto de las leyes marcos y armonizadoras, ya que el producto «regulación emanada por la Administración» puede incidir en las mismas técnicas alteradoras del rango de la ley formal, con la consiguiente aparición de la inseguridad jurídica y la indirecta violación del principio de legalidad. Obviamente, nada hay por el momento que impida también la aparición de estas figuras en el espacio material legislabre por las comunidades autónomas, ya que las tensiones entre ley y reglamento habrán de darse por esencia, aunque de forma más eterna que a nivel de la Administración estatal. Tampoco hay nada que impida pensar que las mismas consecuencias antijurídicas pueden derivarse del uso de estas alteraciones o fenómenos «paradelegativos» por las Asambleas de las Regiones.

Por ello, los Estatutos, norma básica e institucional de la Región deberá tener un expreso reparto, ciertamente dotado de elasticidad, al objeto de consolidar el dominio de la ley y la subordinación del reglamento. Concretamente, puede ser de utilidad en este punto el posible ejercicio de las leyes armonizadoras, ya que el Estado puede dar coherencia no sólo al distinto contenido regulado por normas legislativas sobre ciertas materias de competencia exclusiva de las comunidades autónomas y lo mismo respecto a la forma en que se haya regulado, sino también el alcance armonizador de la ley estatal puede ser predicado en lo concerniente a la variedad de rangos normativos con que las disposiciones autonómicas hayan aparecido, determinando una uniformidad de regulación en las distintas regiones, uniformidad de rango que determinaría una estabilidad mayor del derecho estatal. El único peligro de esta posibilidad armonizadora del Estado es que el Gobierno, si es el órgano legislador, como en lo supuesto de la ley delegada, puede introducir las cláusulas de deslegalización y afectar poderosamente con este modo a toda la legislación autonómica bajo pretexto de armonización, y si por el contrario en el artículo 150 tercero se está refiriendo a las Cortes no sólo como órgano de apreciación del interés general, sino también como órgano materialmente legislador, es evidente que una tal ley armonizadora habría de primar sobre las autonómicas prevaleciendo como derecho estatal indiscutiblemente.

Esta última interpretación debe ser la coherente con el espíritu del precepto ya que respeta la soberanía de las Cortes, el sentido del derecho estatal, la mayor seguridad del derecho autonómico y el carácter excepcional de las delegaciones legislativas del Gobierno como máximo órgano ejecutivo del Estado.