

LA LEGISLACIÓN DELEGADA EN ESPAÑA

Luis María Díez-Picazo
Magistrado del Tribunal Supremo

Sumario: 1. Introducción. 2. La ley de delegación: requisitos comunes. 3. La ley de delegación: requisitos para autorizar textos articulados. 4. La ley de delegación: requisitos para autorizar textos refundidos. 5. El ejercicio de la delegación por el Gobierno: los decretos legislativos. 6. El control (jurisdiccional y parlamentario) sobre la legislación delegada. 7. Referencia a la escasa utilización de la legislación delegada en España.

Abreviaturas: ATC (auto del Tribunal Constitucional), CE (Constitución española), LJCA (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), LOPJ (Ley Orgánica del Poder Judicial), LOTC (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), STC (sentencia del Tribunal Constitucional), STS (sentencia del Tribunal Supremo).

1. INTRODUCCIÓN.

La legislación delegada está regulada en los arts. 82 a 85 CE. Se plasma en normas con rango de ley, denominadas “decretos legislativos”, que son aprobadas por el Gobierno en virtud de la delegación otorgada por una ley. Esta delegación es una delegación “recepticia”, en el sentido de que la norma que da la delegación permite que la norma producida en el ejercicio de dicha delegación reciba su mismo rango, es decir, el rango de ley. En esto se distingue la legislación delegada de la simple habilitación de una ley para dictar reglamentos de desarrollo de la misma, reglamentos de desarrollo que no tienen rango de ley.

Es pacífico que la legislación delegada se justifica por razones puramente prácticas, que pueden resumirse en la idea de que el Gobierno está mejor preparado que las Cortes Generales para la elaboración de regulaciones técnicamente complejas. El Gobierno dispone de más medios económicos y humanos para abordar empresas de esta índole. La idea dista de ser nueva, como lo demuestra el hecho de que ya el Código Civil fue elaborado y aprobado en 1888 por el Gobierno en virtud de una delegación hecha mediante ley.

Dicho esto, hay que destacar que en el derecho español existen dos clases de legislación delegada, pues el Gobierno puede ser autorizado para aprobar textos articulados o textos refundidos. Un texto articulado contiene una nueva regulación de toda una materia. Por ejemplo, el Código Civil arriba citado es un texto articulado: introdujo una regulación nueva –y, en su momento, tendencialmente exhaustiva- del derecho civil hasta entonces mayoritariamente regulado por normas provenientes del Antiguo Régimen. Un texto refundido, en cambio, tiene por objetivo reunir en un único cuerpo legal la regulación de una materia que se halla dispersa en una pluralidad de leyes. A diferencia del texto articulado, el texto refundido no tiene un significado innovador, sino recopilador y simplificador. Como se verá, el régimen jurídico de la legislación delegada es parcialmente distinto según se trate de textos articulados o de textos refundidos. Las diferencias afectan principalmente al modo de otorgar la delegación.

Para comprender adecuadamente la legislación delegada, es conveniente examinar los tres grandes momentos de la misma: la delegación de las Cortes Generales al Gobierno, el ejercicio de la delegación por éste, y los mecanismos de control de la regularidad tanto de la delegación como de su ejercicio.

2. LA LEY DE DELEGACIÓN: REQUISITOS COMUNES.

Comenzando por la delegación, el art. 82 de la Constitución establece varios requisitos comunes a ambas clases de legislación delegada.

1) La delegación debe ser expresa y estar hecha por ley. Ello significa que no cabe la delegación presunta, obtenida mediante la interpretación de una ley que no la otorga explícitamente. La exigencia de que esté contenida en una ley implica que los arts. 82 y siguientes CE no atribuyen al Gobierno, a diferencia de lo que hace el art. 86 CE con respecto al decreto-ley, una potestad propia de aprobar normas con rango de ley, sino que se limitan a permitir que las Cortes Generales le deleguen, bajo ciertas condiciones, el ejercicio de la potestad legislativa (STC 51/1982). Así, de no existir los arts. 82 y siguientes CE, podría entenderse que la potestad legislativa es indelegable.

2) La delegación ha de hacerse a favor del Gobierno, sin que quepa hacerla a favor de otros órganos, tales como Comisiones Delegadas del Gobierno, Ministros, agencias independientes, etc. Además, el Gobierno no puede subdelegar en otros órganos la delegación recibida de las Cortes Generales (*delegatus delegare non potest*).

3) La delegación debe hacerse para una materia concreta, lo que significa que el objeto de la delegación ha de estar delimitado con suficiente precisión. No caben las delegaciones borrosas, ni menos aún las de alcance general. Se quiere con ello evitar lo que en la doctrina francesa se denomina *pleins pouvoirs*, esto es, la habilitación genérica al Gobierno para gobernar al margen del Parlamento, abrogando, modificando o innovando cualesquiera leyes. Hay que hacer, sin embargo, dos matizaciones. La primera es que el Tribunal Constitucional ha permitido que la determinación de la materia se haga mediante fórmulas amplias, siempre que sean suficientemente claras. Así, la STC 13/1992 consideró que el otorgamiento de delegación al Gobierno para “adaptar a la Constitución” la Ley General Presupuestaria respetaba la exigencia de que la materia sea determinada. La otra matización es que la exigencia de que la delegación sea para materia determinada no impide que una ley posterior a la ley de delegación amplíe el ámbito material de ésta, naturalmente siempre que los nuevos límites de lo que el Gobierno puede hacer queden claramente fijados (STC 13/1992).

4) Aún con respecto al ámbito material de la delegación, la Constitución sólo excluye las materias reservadas a la ley orgánica. Así se desprende del art. 82.1 *in fine* CE, cuando dice que la delegación debe ser “sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior”, artículo anterior que es precisamente el que regula las leyes orgánicas. La explicación de esta exclusión ha de buscarse en la mayoría reforzada exigida para la aprobación de leyes orgánicas, que el constituyente concibió como producto de un amplio consenso entre las fuerzas políticas.

5) La delegación ha de hacerse por tiempo determinado. Si el Gobierno no hace uso de la delegación dentro del plazo fijado, la pierde. No obstante, el Tribunal Constitucional ha admitido la prórroga del plazo, siempre que éste no haya expirado,

por una ley posterior, que puede ser incluso la Ley de Presupuestos anual (STC 61/1997).

6) La delegación, en fin, se agota con su ejercicio; es decir, una vez publicado el decreto legislativo aprobado en virtud de una delegación, el Gobierno no puede modificarlo o abrogarlo aunque todavía no haya expirado el plazo originariamente establecido en la ley de delegación. Se trata, una vez más, de encuadrar nítidamente las condiciones de la delegación, de manera que el Gobierno no pueda apropiarse subrepticamente de la potestad legislativa.

3. LA LEY DE DELEGACIÓN: REQUISITOS PARA AUTORIZAR TEXTOS ARTICULADOS.

Junto a estos requisitos comunes a las dos clases de legislación delegada, hay requisitos específicos para cada una de ellas. Por lo que se refiere a la delegación para aprobar textos articulados, el art. 82.2 CE dispone que “deberá otorgarse mediante una ley de bases”. Ese mismo precepto legal dice, en cambio, que la delegación para aprobar textos refundidos se hará “por una ley ordinaria”. ¿Qué diferencia hay entre “ley de bases” y “ley ordinaria” a efectos del art. 82 CE?

Conviene comenzar aclarando que, en este contexto, la expresión “ley ordinaria” no se contrapone –según el significado generalizado en la doctrina y la jurisprudencia, aunque no en la letra de la Constitución– a ley orgánica. No hay base alguna en el art. 82 CE, ni en ningún otro precepto de la Constitución, para entender que la ley de bases que otorga la delegación para aprobar textos articulados deba ser aprobada como ley orgánica. De aquí que estas leyes de bases que autorizan a aprobar textos articulados sean tan ordinarias, en el sentido de no orgánicas, como las leyes ordinarias que autorizan a aprobar textos refundidos. Desde un punto de vista formal, no hay diferencias entre las leyes de bases y las leyes ordinarias, con una única precisión: las leyes de bases que autorizan a aprobar textos articulados se encuentran entre aquellas que no pueden ser aprobadas definitivamente por las comisiones legislativas permanentes de las Cámaras (art. 75.3 CE), limitación que no rige para las leyes ordinarias que autorizan la aprobación de textos refundidos.

Así, pues, la diferencia entre leyes de bases y leyes ordinarias en el contexto del art. 82 CE no es formal, sino material. Las leyes de bases tienen un contenido constitucionalmente necesario, en el sentido de que deben establecer precisamente las “bases” de la delegación, es decir, directrices y criterios bien definidos que el Gobierno deberá seguir a la hora de elaborar la nueva regulación de la materia que es objeto de delegación. La explicación es clara: la delegación dada por las Cortes Generales al Gobierno obedece a razones técnicas, por lo que las opciones políticas de fondo deben ser adoptadas en sede parlamentaria. No es el Gobierno quien debe decidir la orientación y los principios inspiradores de la regulación de una materia constitucionalmente reservada a la ley, sino que ello corresponde a las Cortes Generales como titulares de la potestad legislativa. En otras palabras, las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la elaboración de una regulación que por su complejidad presenta dificultades para su tramitación en sede parlamentaria; pero no pueden, con este pretexto, abdicar de las decisiones políticas básicas de configuración del ordenamiento jurídico. En sede de legislación delegada, el Gobierno permanece siempre como un ejecutor de la voluntad parlamentaria.

Ello ayuda a comprender por qué el art. 83 CE prohíbe tajantemente a la ley de bases “autorizar la modificación de la propia ley de bases”. De poco serviría que el Gobierno haya de ceñirse a lo ordenado en las bases, si ese mismo Gobierno luego pudiera alterarlas. Esto es lo que en el derecho inglés se conoce como “cláusula de Enrique VIII”; autorización al delegado para alterar los términos de la delegación que siempre ha sido vista con sospecha, en cuanto deja una puerta abierta a las tentaciones despóticas. En el derecho español, ello está expresamente prohibido, como se ha visto, por el art. 83 CE.

El art. 83 CE también prohíbe que las leyes de bases autoricen al Gobierno a dictar normas con carácter retroactivo. Estrictamente interpretado, esto implicaría que los textos articulados nunca podrían tener efectos retroactivos, en ningún grado. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha atenuado notablemente esta interdicción de retroactividad. El Tribunal Constitucional, forzando un poco la letra del art. 83 CE, ha considerado que una exclusión radical de todo grado de retroactividad convertiría a los textos articulados en instrumentos de escasa utilidad, dado que toda nueva regulación –especialmente si es de amplias dimensiones- incide siempre de un modo u otro sobre el pasado. Por ello, ha entendido que la específica prohibición de retroactividad del art. 83 CE no va más allá de las formas de retroactividad prohibidas, con alcance general para todo tipo de normas, por el art. 9.3 CE. Este precepto constitucional sólo impide que tengan efectos retroactivos las normas sancionadoras no favorables y las normas restrictivas de derechos individuales, mientras que las demás formas de retroactividad deben reputarse, en principio, constitucionalmente admisibles. Todo esto significa que los textos articulados pueden ser retroactivos dentro de los límites del art. 9.3 CE (STC 6/1983 y 41/1983).

Por lo demás, el mencionado contenido constitucionalmente necesario de las leyes de bases –es decir, que deben establecer directrices y criterios- dio lugar, en los primeros tiempos de vigencia de la Constitución, a debatir si las leyes de bases gozaban de aplicabilidad directa. La pregunta era si las bases podían ser directamente invocadas por los particulares y aplicadas por los jueces. La tradición doctrinal y jurisprudencial anterior –basada principalmente en la experiencia del Código Civil, que, como se ha dicho, fue elaborado y aprobado en virtud de una delegación al Gobierno hecha mediante una ley de bases- se inclinaba claramente por la respuesta negativa: las bases carecen de aplicabilidad directa. No obstante, la similitud de la fórmula lingüística empleada (“bases”, “legislación básica”) por el art. 149 CE para caracterizar las normas del Estado en materias de competencia legislativa compartida con las Comunidades Autónomas, que se entienden con aplicabilidad directa, llevó a interrogarse si también las bases en sede de legislación delegada tenían dicha aplicabilidad directa. La cuestión fue tempranamente zanjada por la STC 1/1982, que descartó que tras esa similitud lingüística hubiese una similitud de naturaleza jurídica y, en consecuencia, aclaró que las leyes de bases que autorizan a la aprobación de textos articulados no tienen aplicabilidad directa.

4. LA LEY DE DELEGACIÓN: REQUISITOS PARA AUTORIZAR TEXTOS REFUNDIDOS.

Menos dificultades suscitan los requisitos específicos de la delegación para aprobar textos refundidos. Ya se vio más arriba, que la ley de delegación no debe reunir

particulares características formales o materiales. Cabe, incluso, que se trate de una ley definitivamente aprobada en la correspondiente comisión legislativa permanente. Aquí el único requisito específico es, en rigor, el recogido en el art. 82.5 CE: “La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.”

Este precepto constitucional, además de reiterar la exigencia de que el objeto de la delegación esté bien delimitado, traza una distinción entre dos subclases de textos refundidos: aquéllos que se limitan a incluir en un solo cuerpo legal las normas que, sobre una misma materia, antes se hallaban esparcidas en una pluralidad de leyes; y aquéllos que, además, regularizan, aclaran y armonizan esas normas preexistentes. En el primer caso, el Gobierno se limita a reunir lo que estaba disperso, sin alterar en nada el tenor literal de las normas refundidas. Sólo cabe, a lo sumo, tratar de situar las normas refundidas en el lugar que sistemáticamente mejor les cuadre. En el segundo caso, en cambio, el Gobierno puede –sin alterar el sentido y alcance de las normas refundidas– suprimir redundancias, corregir expresiones poco claras, limar contradicciones, etc. Aquí la actuación refundidora del Gobierno no es meramente mecánica, sino que comporta una cierta capacidad de innovación o, al menos, de adaptación de las normas refundidas. Por ello, el art. 82.5 CE establece que esto último sólo puede hacerse cuando la ley de delegación lo autorice expresamente.

Dicho esto, el principio general es que el texto refundido supone una renovación de la disposición o cuerpo legal donde se halla la norma, pero no de la norma misma. Varía el continente, pero no el contenido. Así se desprende, por ejemplo, de la STC 194/2000, según la cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma luego incluida en un texto refundido se comunica automáticamente al correspondiente precepto de éste. Es claro que ello no podría afirmarse si se considerara que la norma preexistente y la norma incluida en el texto refundido no son sustancialmente la misma. Obsérvese que cuanto se acaba de decir es importante también a otros efectos, como destacadamente la retroactividad: la norma incluida en un texto refundido debe considerarse, en principio, vigente desde que fue originariamente promulgada y publicada, no desde la fecha de la refundición.

5. EL EJERCICIO DE LA DELEGACIÓN POR EL GOBIERNO: LOS DECRETOS LEGISLATIVOS.

Pasando ahora al ejercicio de la delegación por el Gobierno, conviene llamar la atención básicamente sobre dos extremos. Por un lado, el art. 84 CE faculta al Gobierno para oponerse, en sede parlamentaria, a que se tramite cualquier proposición de ley o enmienda contraria a una delegación legislativa en vigor. Esta norma es claramente reflejo del parlamentarismo racionalizado que inspira la Constitución española, pues pone al Gobierno a reparo de iniciativas parlamentarias tendentes a menoscabar su posición: si las Cortes Generales han otorgado al Gobierno una delegación, no pueden privarle subrepticamente de la posibilidad de ejercerla. Mientras la delegación esté vigente, por no haber expirado el plazo, el Gobierno puede ejercerla neutralizando cualquier iniciativa parlamentaria de signo contrario. El único contrapeso a esta facultad del Gobierno, contemplado por el propio art. 84 CE, es que cabe en cualquier momento presentar una proposición de ley tendente a la abrogación total o parcial de la ley de

delegación. Obsérvese que, en este contexto, dicha abrogación de la ley de delegación sólo puede entenderse como abrogación expresa, ya que la abrogación tácita es precisamente lo que el art. 84 CE trata de evitar al permitir al Gobierno vetar las iniciativas parlamentarias contrarias a una delegación en vigor.

Por otro lado, el art. 85 CE dice: “Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.” Los actos en que se plasma la legislación delegada tienen, así, un *nomen iuris* propio. Ello pone de relieve que se trata de algo distinto de los simples decretos acordados por el Consejo de Ministros, previstos en el art. 62 CE. Estos últimos tienen naturaleza reglamentaria cuando contienen normas generales, y son meros actos singulares –normalmente actos administrativos– en los demás casos. La diferencia con respecto a los simples decretos ha adquirido mayor visibilidad a partir de 1992, año en que los decretos legislativos comenzaron a tener numeración oficial propia, mientras que antes eran numerados como decretos. Los decretos legislativos son innegablemente normas con rango de ley, pues así lo establece expresamente el art. 82.1 CE. En consonancia con ello, el art. 27 LOTC los incluye en la lista de normas que pueden ser objeto de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

6. EL CONTROL (JURISDICCIONAL Y PARLAMENTARIO) SOBRE LA LEGISLACIÓN DELEGADA.

El último de los grandes problemas suscitados por la legislación delegada es el relativo al control de la misma. Como se acaba de señalar, es claro que los decretos legislativos son normas con rango de ley y que, por consiguiente, pueden ser objeto de un juicio de constitucionalidad, directo (recurso de inconstitucionalidad) o indirecto (cuestión de inconstitucionalidad), por el Tribunal Constitucional. Esto no plantea mayores dificultades. No obstante, conviene destacar que la posibilidad de control de constitucionalidad no se limita al decreto legislativo –es decir, al acto de ejercicio de la delegación– sino que se extiende también a la ley de delegación. También ésta, que, como se vio más arriba, no deja de ser una ley, puede ser objeto de un juicio de constitucionalidad. Ello significa que el Tribunal Constitucional puede controlar cualquier incumplimiento o extralimitación de los requisitos de la delegación. Todo esto no plantea graves dificultades.

Menos evidente, en cambio, es que cabe también realizar un control de constitucionalidad de la ley de delegación en el momento de enjuiciar el decreto legislativo. Para determinar si un decreto legislativo es conforme a la Constitución, puede ser necesario establecer antes si la ley de delegación, en cuanto norma que autoriza la aprobación de aquél, es ella misma respetuosa de la Constitución. En otras palabras, en la medida en que la ley de delegación opera como parámetro o norma de referencia –“norma interpuesta”, en la terminología italiana– con respecto al decreto legislativo, la validez de éste puede depender de la validez de aquélla. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, en el importante asunto relativo a la Ley del Suelo, cuando controló incidentalmente la constitucionalidad de una ley de delegación al conocer de una cuestión de inconstitucionalidad contra un decreto legislativo (STC 61/1997).

Dicho lo anterior, lo verdaderamente peculiar del control de la legislación delegada es otra cosa. Dispone el art. 82.6 CE: “Sin perjuicio de la competencia propia

de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.” Este precepto constitucional es extraño en el contexto del control de las normas con rango de ley, por dos motivos: porque se refiere a un control por los “tribunales”, en plural; y porque habla de fórmulas adicionales de control, distintas del control jurisdiccional.

La referencia al control por los tribunales debe entenderse como una recepción por el constituyente de la llamada teoría del *ultra vires*, que antes de la entrada en vigor de la Constitución había sido elaborada en sede doctrinal, principalmente por Eduardo García de Enterría. La idea básica es que, en la medida en que se excede de lo autorizado por la ley de delegación, el decreto legislativo no recibe el rango de ley y, por consiguiente, no tiene más fuerza que la reglamentaria que deriva del órgano que lo aprueba. Dicho de otra manera, en aquello en que se extralimita el decreto legislativo es un simple decreto. Ello no implica automáticamente que la norma incurra en extralimitación esté automáticamente viciada de invalidez, sino sólo que queda degradada: debe ser tenida como simple norma reglamentaria. Naturalmente, si además contradice lo dispuesto por una norma con rango de ley o invade una materia constitucionalmente reservada a la ley, quedará viciada de invalidez. La consecuencia de todo lo anterior es clara: cualquier juez o tribunal (civil, penal, etc.), haciendo uso de la facultad judicial de inaplicación de los reglamentos ilegales recogida en el art. 5 LOPJ, puede y debe inaplicar en el caso concreto las normas de un decreto legislativo que reputen *ultra vires*. Además, los tribunales contencioso-administrativos pueden anular con eficacia *erga omnes* las normas de un decreto legislativo que consideren extralimitadas con respecto a la correspondiente ley de delegación (art. 27 LJCA). Véase, por ejemplo, la STS de 25 de junio de 1997, que anuló varios artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 por tener un origen puramente reglamentario y, en consecuencia, por haber sido indebidamente incluidos en una norma con rango de ley como es el decreto legislativo.

En un primer momento tras la entrada en vigor de la Constitución, un sector doctrinal puso en duda que los jueces y tribunales ordinarios pudieran controlar la validez de los decretos legislativos, ya que ello encajaba mal con la prohibición de inaplicación de las normas con rango de ley que es inherente a la existencia de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE) y, más en general, con el establecimiento de un sistema concentrado de justicia constitucional. Pero, aparte de que el uso del plural por el art. 82.6 CE es bastante significativo, pronto la teoría del *ultra vires* fue confirmada por el Tribunal Constitucional (STC 51/1982 y 47/1984) y más tarde también por el legislador. La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, efectivamente, dice en su art. 1 que los órganos de dicho orden jurisdiccional conocerán de las pretensiones que se deduzcan, entre otros actos, en relación con “los Decretos legislativos cuando excedan de los límites de la delegación”.

Conviene aclarar que el control de los decretos legislativos por los tribunales ordinarios previsto en el art. 82.6 CE es menos extenso que el control que puede ejercer el Tribunal Constitucional. Mientras que éste puede anular el decreto legislativo por cualquier vicio en que haya incurrido, los tribunales ordinarios sólo pueden hacerlo por *ultra vires* (ATC 69/1983); es decir, como dispone el citado art. 1 LJCA, por extralimitación con respecto a la ley de delegación, no por otras infracciones de la Constitución. Así, por ejemplo, un decreto legislativo que vulnerase algún derecho fundamental reconocido por la Constitución sólo podría ser controlado por el Tribunal

Constitucional a través del correspondiente juicio de constitucionalidad; y ello, por supuesto, impediría la impugnación directa por los particulares, que, en cambio, cabe en vía contencioso-administrativa (ATC 36/1980).

Mucho más simple es el discurso con respecto a las fórmulas adicionales de control, no jurisdiccional, de que habla el art. 82.6 CE. Es pacífico que se trata de un control parlamentario, a través del cual las Cortes Generales pueden verificar que el Gobierno ha cumplido fielmente el mandato recibido. Los arts. 152 y 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados establecen ciertas reglas a este respecto: el Gobierno debe remitir al Congreso de los Diputados el texto del decreto legislativo en cuanto sea aprobado, antes incluso de su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado; los diputados pueden formular objeciones durante un mes; y, si hay objeciones, éstas serán examinadas por la comisión correspondiente, que elevará un informe al pleno para su debate. Ahora bien, el Reglamento del Congreso de los Diputados no regula los efectos a atribuir a un voto negativo en sede parlamentaria, pues el citado art. 153 se limita a decir que “los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley de delegación”. Ello parece significar que el decreto legislativo sólo se verá afectado en su vigencia o en su eficacia como consecuencia del control parlamentario si la correspondiente ley de delegación así lo ha previsto.

7. REFERENCIA A LA ESCASA UTILIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DELEGADA EN ESPAÑA.

Para tener una visión completa de la legislación delegada en el derecho español, es conveniente señalar que, en la práctica, se hace una utilización muy escasa de ella. Las siguientes cifras hablan por sí solas: en los últimos diez años, sólo se han aprobado 18 decretos legislativos; y de esos diez años hubo cuatro (1998, 2003, 2005 y 2006) en que no se aprobó ningún decreto legislativo. Tampoco antes de 1997 se acudía con más asiduidad a la legislación delegada. Los decretos legislativos se utilizan de manera decididamente esporádica. Ello contrasta vivamente con el mucho más intenso y frecuente uso que se hace de los decretos-leyes, que se han convertido en un instrumento habitual de la actividad gubernamental.

Otro dato a tener en cuenta es que la legislación delegada se produce casi siempre en forma de textos refundidos. De los 18 decretos legislativos aprobados en los últimos diez años, 17 recogían textos refundidos y sólo uno recogía un texto articulado. En la práctica, la legislación delegada se utiliza para refundir en un único cuerpo legal normas dispersas relativas a una misma materia. Suele tratarse, además, de materias que exigen un conocimiento altamente especializado. En el decenio examinado, han predominado los textos refundidos en el terreno financiero y tributario y, en menor medida, en el terreno del derecho administrativo y mercantil.

Los textos articulados, como se ha visto, no son ya esporádicos –carácter que se puede predicar de la legislación delegada en su conjunto– sino, en rigor, estadísticamente raros. Quizá ello se deba a que, mientras que la necesidad de refundición de regulaciones legales dispersas es relativamente constante como consecuencia de la llamada “legislación motorizada”, la necesidad de elaborar una nueva regulación amplia y técnicamente compleja de toda una materia ocurre sólo muy de tarde en tarde. Aun así, ni siquiera cuando se ha abordado la elaboración de auténticos códigos, en el sentido clásico de la palabra, se ha considerado conveniente

acudir al instrumento ley de bases-texto articulado. Y en los últimos diez años ha habido un nuevo texto legal que pertenece, sin duda, al núcleo duro de la codificación: la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil de 7 de enero de 2000. Interrogado por qué no solicitaba una delegación para elaborar una regulación tan compleja como es el conjunto del proceso civil, el Gobierno de la época sostuvo que era “más democrático” llevar a cabo todo el trabajo en sede parlamentaria. Ni que decir tiene que esta justificación es cuestionable. Pero lo que ahora interesa destacar es que no hubo interés político en utilizar un medio que la Constitución ofrece precisamente para ese tipo de ocasiones. Es más: no habría habido ningún obstáculo constitucional para la aprobación de una ley de bases, ya que el derecho procesal no está sometido a la reserva de ley orgánica (art. 81 CE) ni, por consiguiente, queda excluido de las leyes de delegación (art. 82.1 CE). Algo similar puede decirse, por lo demás, de otras importantes leyes de ese mismo período que, por su amplitud y relevancia, se aproximan mucho a la noción de código. Tales son la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998 o la nueva Ley de Contratos del Sector Público de 30 de octubre de 2007, que fueron elaboradas y aprobadas en sede parlamentaria sin que nada impidiese la delegación al Gobierno para adoptar textos articulados.

En fin, precisamente a causa de su escasa utilización, la legislación delegada no ha dado lugar a graves polémicas, ni en el plano político ni en el jurídico-constitucional.

NOTA BIBLIOGRÁFICA.

El trabajo clásico en esta materia sigue siendo el de E. García de Enterría, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1998.

Hay que hacer referencia, además, a I. Gutiérrez Gutiérrez, *Los controles de la legislación delegada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; J. Jiménez Campo, “Decreto legislativo”, en M. Aragón Reyes (ed.), *Temas de Derecho Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001; I. de Otto y Pardo, *Derecho Constitucional (Sistema de fuentes)*, Ariel, Barcelona, 1987; T. de la Quadra Salcedo, “La delegación legislativa en la Constitución”, en VV.AA., *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje a Eduardo García de Enterría)*, Civitas, Madrid, 1991; J.L. Villar Palasí y E. Suñé Llinas, “Artículos 8 a 85”, en O. Alazaga Villaamil (ed.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. 7, Edersa, Madrid, 1998.