

62161
1981

INDICE

<i>Nota preliminar</i>	<i>Pág.</i>	XV
<i>Prólogo a la segunda edición</i>		XVII

I

LEGISLACION DELEGADA Y CONTROL JUDICIAL

CAP. I. <i>Significación general del control judicial sobre las normas reglamentarias</i>		3
I. La facultad judicial de enjuiciamiento normativo previo, en general		3
II. El enjuiciamiento normativo previo de los Reglamentos y su extensión al plano de la validez. Examen de la validez del Reglamento y rehusamiento de su aplicación en el caso de su ilegalidad. El art. 7.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial		6
III. La explicación de la inaplicación de los Reglamentos ilegales en su calificación como nulos de pleno derecho. En particular, examen del sistema de inaplicación de los Reglamentos ilegales por parte de los funcionarios administrativos		12
IV. La especificación del enjuiciamiento de los Reglamentos ilegales en la jurisdicción contencioso-administrativa. El sistema de la Ley Santamaría de Paroed y su deformación jurisprudencial. La Ley de la Jurisdicción de 1956 y el restablecimiento de los principios. La posibilidad de una anulación general de los Reglamentos ilegales, por encima del sistema de la inaplicación. La anulación general de Reglamentos no está limitada a la vía del recurso directo, sino que puede declararse con ocasión de un recurso indirecto o contra un acto aplicativo		18
V. La oportunidad de un control de la actividad reglamentaria de la Administración mediante los principios generales del Derecho. Los caracteres de la normación reglamentaria y sus riesgos. El art. 17 del Fuero de los Españoles y el principio de interdicción de la arbitrariedad en la producción reglamentaria		28



VIII LEGISLACION DELEGADA, POTESTAD REGLAMENTARIA

CAP. II.	<i>Planteamiento del problema del control judicial sobre la legislación delegada</i>	35
I.	La legislación delegada y el problema de la extensión a la misma de los poderes judiciales de enjuiciamiento normativo previo, inaplicación y anulación	35
II.	Primer contacto con el problema a través de su reflejo jurisprudencial	37
a)	Sentencia de 16 de diciembre de 1959. Ejercicio de una delegación legislativa sin rango de Ley	38
b)	Inadmisibilidad de recursos contencioso-administrativos contra normas delegadas. Sentencia de 17 de enero de 1962	40
c)	Control de Textos Refundidos realizados por la Administración en virtud de delegación legislativa. Sentencia de 5 de enero de 1962	41
d)	Negación del control sobre Textos Refundidos y remisión a las Cortes de este control. Sentencia de 15 de junio de 1967.	42
e)	La invocación de los poderes legislativos «de prerrogativa» del Jefe del Estado para cubrir excesos en el desarrollo de la delegación. Sentencia de 26 de octubre de 1961	45
III.	La falta de criterios claros en la jurisprudencia y la tendencia a la negación de los poderes judiciales de control sobre la legislación delegada. El caso de los textos articulados de Leyes de bases. Inadecuación del precedente ilustre del Código Civil y de la garantía que pueda suponer el dictamen del Consejo de Estado. La Sentencia de 16 de junio de 1964	47
CAP. III.	<i>Panorama de Derecho comparado respecto al problema del control judicial sobre las normas delegadas</i>	53
I.	Países anglosajones. <i>Delegated legislation</i> y su plena justiciabilidad. <i>Ultra vires</i> formal y sustancial	53
II.	Alemania. La doctrina de la <i>Rechtssatz</i> y la necesidad de habilitaciones legislativas para dictar Reglamentos normativos. Plenitud de control judicial sobre los mismos	57

III.	Francia. La existencia de un poder general reglamentario independiente	60
	a) La delegación legislativa como transferencia de potestad y su aplicación a los <i>Réglements d'Administration publique</i> hasta 1907; la sumisión de estos Reglamentos al control del <i>excés de pouvoir</i>	60
	b) La técnica de los Decretos-Leyes a partir de 1924. El problema en la IV República y la generalización de las técnicas de deslegalización. Impugnabilidad	63
	c) La Constitución gaullista de 1958 y la construcción de la reserva constitucional al Reglamento y de técnicas delegativas y normativas especiales en favor del Ejecutivo. La recurribilidad en vía contencioso-administrativa de esas normas y la potenciación de la función central de los principios generales como criterios sustanciales de validez de los Reglamentos.	68
CAP. IV. <i>Examen dogmático de la delegación legislativa</i>		79
	I. El tema en el Derecho anglosajón. La idea de <i>trust</i> y la irreductibilidad entre Parlamento y agentes del Ejecutivo	79
	II. El tema en el Derecho alemán. La formación de la doctrina de las materias reservadas a la Ley y la habilitación para la producción de Reglamentos	84
	a) Traslado de la competencia material y no de la «fuerza de Ley» como forma de volición. El sistema conceptual de TRIEPEL	88
	b) La apertura del ámbito material de reserva legal. La heterogeneidad entre Parlamento y Ejecutivo como un residuo de la separación entre Sociedad y Estado	91
	III. El tema en el Derecho francés. La doctrina de la delegación como transferencia de poder y la sustantivación radical del Reglamento y de su materia <i>par nature</i> . Las consecuencias absurdas de un dogma conceptual y la salvedad del principio esencial del control del juez	93

X LEGISLACION DELEGADA, POTESTAD REGLAMENTARIA

IV.	La significación abstracta del concepto de delegación y la inadecuación de la doctrina de la transferencia de poder o de la representación para explicarla	98
	a) El concepto técnico de representación	99
	b) Heterogeneidad entre los fenómenos de representación política, delegación de atribuciones y delegación legislativa	101
	c) Inexistencia de representación en la delegación legislativa; el concepto de <i>Ermächtigung</i> y su concreción técnica en el Derecho privado y en el público; la delegación legislativa como <i>Ermächtigung</i>	103
V.	El poder delegado como poder propio; <i>Ermächtigung</i> , carácter originario de las potestades públicas y vivencia real del desarrollo de las delegaciones legislativas	109
VI.	La atribución por la Ley de potestades de actuación a la Administración como fenómeno ordinario. Crítica de la Sentencia de 15 de junio de 1962	111
VII.	La delegación legislativa como alteración de la relación normal entre Ley y Reglamento respecto de una materia determinada y concreta. La posibilidad de un segundo efecto accidental, el otorgamiento de rango de Ley a la norma delegada; requisitos de este efecto	114
VIII.	En particular, el efecto adicional de la atribución a la norma delegada del rango de Ley. Asunción anticipada de la norma delegada por el legislador. La explicación según la técnica del «reenvío recepticio» como relación internormativa. La explicación mediante la técnica de la determinación <i>per relationem</i> del contenido de una declaración de voluntad	116
IX.	La asunción de rango exige de esencia una determinación material de contenido de la norma delegada; la asunción queda condicionada a la actuación dentro de ese contenido	123

I.	La previsión de los arts. 41 y 51 de la Ley Orgánica del Estado y su distinción; delegación recepticia, remisión y deslegalización.	127
II.	Los Textos refundidos. El contenido delegativo de la refundición y el efecto sustitutivo	130
III.	Los Textos articulados de Leyes de Bases. Las bases como contenido de la delegación	134
IV.	El grado de concreción de las bases como directiva legislativa concreta. La fórmula del artículo 11 de la Ley General Tributaria. La nulidad del Texto articulado por falta de cobertura legal suficiente. El caso de la Ley de 7 de noviembre de 1957 y los Textos articulados de las Leyes especiales de los Municipios de Barcelona y Madrid	136
V.	Las delegaciones recepticias, salvo las refundiciones, están limitadas a las Leyes de Cortes. La promulgación del Decreto legislativo como texto de una Ley. La audiencia del Consejo de Estado	144
VI.	Régimen de las delegaciones recepticias: consunción de la delegación, modificación del texto delegado, ineficacia de las cláusulas de revisión en blanco	146
VII.	La figura de la «remisión» por la Ley a un Reglamento	149
	a) Naturaleza: reenvío formal o no recepticio; régimen: autolimitación de la Ley, entrega de competencia normativa, rango reglamentario	149
	b) La diferencia entre Ley remitente y Ley de Bases: aplicación directa, rango de la norma de desarrollo, consunción y mantenimiento de la delegación, innovación de la norma delegada por meros Reglamentos. La diferencia entre remisión normativa y deslegalización	154
	c) El fenómeno de habilitación reglamentaria en la remisión normativa; crítica a la tesis francesa de la «invitación»; la inexistencia de un poder general para intercalar el Reglamento entre la Ley y su aplicación	156

XII LEGISLACION DELEGADA, POTESTAD REGLAMENTARIA

VIII.	Los Reglamentos ejecutivos de las Leyes como caso de remisión. El desarrollo y ejecución de la Ley como concepto jurídico indeterminado; límites; la doctrina del «complemento indispensable». La intervención del Consejo de Estado y su extensión real	162
IX.	La «deslegalización». Concepto: la degradación normativa y la entrega a la disponibilidad del Reglamento. Crítica de la tesis de la transferencia de poder abrogatorio. Diferencia con la remisión: la manipulación sobre el rango, sin regulación material. Diferencia con las delegaciones recepticias. La deslegalización como ampliación de la potestad reglamentaria. Inaplicación de la técnica deslegalizadora a las materias reservadas a la Ley	168
CAP. VI.	<i>La justiciabilidad de las distintas especies de delegación legislativa</i>	173
	Inadmisibilidad de la vieja doctrina jurisprudencial sobre imposibilidad de enjuiciar las normas delegadas de cualquier especie. Las normas remitidas y deslegalizadas como Reglamentos puros, sometidas a las limitaciones generales y, además, a los «límites de la delegación». Las normas procedentes de delegaciones recepticias; su recepción legislativa está en función de un determinado contenido; la distinción entre delegación y cesión o abdicación legislativa; <i>intra</i> y <i>ultra vires</i> . El art. 11, 3, de la Ley General Tributaria. Exceso en la delegación y falta de cobertura. La apreciación de los vicios de competencia y forma. Crítica de la Sentencia de 15 de junio de 1967. El dictamen de la Comisión de Competencia Legislativa de las Cortes de 24 de julio de 1969	173
	Insustituibilidad del papel de los jueces, sin necesidad de cambios legislativos. La función del control judicial de las normas en el mundo actual	182

II

LA INTERDICCION DE LA ARBITRARIEDAD EN LA POTESTAD REGLAMENTARIA

I.	Introducción: el control de fondo de la potestad reglamentaria	189
II.	La Sentencia de 20 de febrero de 1959	190

III. Análisis de la doctrina de la Sentencia	195
IV. La Sentencia de 6 de julio de 1959; cuestiones de legitimación y cuestiones de fondo	201
V. Análisis de la doctrina sobre el fondo de la Sentencia. Efectos de la anulación judicial del Reglamento	209
VI. La significación general de las Sentencias estudiadas en cuanto a los límites de la potestad reglamentaria. El Reglamento como norma materialmente subordinada y su exigencia de justificación. Importancia de un control de fondo sobre los Reglamentos	214
VII. Síntesis de los criterios jurisprudenciales. El sentido de los principios generales del Derecho. Control jurídico y control político de Reglamentos. El principio de interdicción de la arbitrariedad en la creación normativa (artículo 17 del Fuero de los Españoles) como criterio resuntivo. Las posibilidades del principio y su significación actual	221

III

**RECURSO CONTENCIOSO DIRECTO CONTRA
DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS Y
RECURSO PREVIO DE REPOSICION**

I. Introducción. La distinción entre Reglamentos y actos administrativos—y en especial actos administrativos generales—como presupuesto del recurso directo	237
II. La Sentencia de 19 de enero de 1959: el supuesto carácter previo del recurso de reposición cuando se utiliza en el recurso directo la legitimación individual y no la corporativa	248
III. La entrada en juego del artículo 129 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y sus problemas en el caso de la Sentencia; error excusable y buena fe jurisdiccional	250
IV. Según la Ley de la Jurisdicción contenciosa toda impugnación directa de Reglamentos está exenta de la carga de la reposición; crítica del argumento interpretativo de la Sentencia	254
V. La vía administrativa previa no se adecúa a los principios jurídicos materiales que entran en juego en la impugnación de Reglamentos	257
VI. Conclusión	266

IV

OBSERVACIONES SOBRE EL FUNDAMENTO
DE LA INDEROGABILIDAD SINGULAR
DE LOS REGLAMENTOS

I. Significación del principio de la inderogabilidad singular de los Reglamentos y su consagración legal	271
II. Las doctrinas justificativas:	273
1. La tesis de los derechos adquiridos; <i>iura quaesita</i> y <i>rescriptos contra ius</i>	274
2. La atracción jurídica del poder ejecutivo	278
3. La distinción cualitativa entre norma general y actuación singular	278
4. La justificación política: la privación positiva del poder derogatorio singular. La privación del <i>dispensing power</i> del rey inglés	280
III. La explicación en la mecánica del principio de legalidad:	285
1. La construcción jurídica del principio de legalidad de la Administración: vinculación negativa y vinculación positiva	286
2. Técnica de la vinculación legal y posibilidad de reducción a un tipo unitario. El efecto habilitante de la norma y la atribución de potestad. Formas de la atribución de potestad	288
3. Potestad reglamentaria como potestad de participar en la formación del ordenamiento y el fenómeno de autoatribución de potestades de actuación. La explicación del principio de inderogabilidad como falta de potestad	292
4. Algunas conclusiones: el comportamiento de la Administración como persona regida por la legalidad frente a la no personificación del Parlamento	296
<i>Índice de nombres</i>	299