

DR 06 31

Derecho político 2, tema 26, el Gobierno, la Administración Pública, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. María Antonia Calvo, Derecho político 2, día 30 de abril, grabación, día 12 de mayo, emisión, tema 26. El tema 26 recoge en el primer apartado el Gobierno, en el segundo la Administración Pública y en el tercero las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.

En primer lugar, quiero dejar constancia, una vez más, de la dificultad que ofrece un comentario sistemático del articulado constitucional, ya que determinadas interpretaciones sobre artículos concretos están supeditados en este momento a lo que está siendo y será el desarrollo legislativo de la Constitución. Me refiero concretamente a los artículos en los que la Constitución remite su desarrollo a la aprobación de una posterior ley ordinaria o orgánica, según los casos, y este es el caso concreto del artículo 98. El artículo 98, que se refiere al Gobierno, en su apartado cuarto, dice textualmente que la ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

Nos encontramos con que en la actualidad se ha presentado un proyecto de ley al que el Gobierno ha dado el rango de ley orgánica para regular esto que está contenido en el apartado 4 del artículo 98. Es, por tanto, muy complicado ofrecer en este momento una visión de conjunto, más allá de lo que queda explicitado en el tema, sobre cuál va a ser el funcionamiento de este Gobierno. En cuanto a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, el alumno posee en este momento lo que han sido las funciones de control, dentro de ellas especial referencia a la moción de confianza o al voto de censura constructivo.

Es por ello por lo que en este guión radiofónico nos vamos a dedicar a un aspecto que no está desarrollado en las unidades didácticas y que se refiere a las relaciones del Gobierno y las Cortes en el tema legislativo. En concreto, el tema de la autorización de las Cortes al Gobierno para legislar y la capacidad legislativa del Gobierno, que después es controlada por las Cortes Generales, es decir, los decretos leyes. El artículo 66, párrafo segundo, recoge que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado.

Esta afirmación, por el contrario, no impide que las Cortes puedan delegar en el Gobierno la potestad de legislar en casos concretos y sobre materias determinadas. La capacidad de legislar del Gobierno se reconoce constitucionalmente a dos niveles. Primero, la potestad reglamentaria, regulada en el artículo 97, que consiste en la atribución que posee el Gobierno para dictar reglamentos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Estos reglamentos estarán siempre subordinados a la ley. Y B, la posibilidad de que el Gobierno pueda dictar normas con rango de ley, lo que se denomina delegación legislativa y está regulado en los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución. La delegación legislativa consiste en una ampliación del poder normativo de la Administración.

Es muy importante señalar que, mediante la delegación legislativa, las Cortes otorgan una habilitación al Gobierno para legislar sobre materias determinadas, sin que en ningún momento pueda entenderse que existe un abandono parcial de la capacidad legislativa de estas, es decir, de las Cortes. Son ellas las encargadas de hacer efectiva la delegación, así como de fijar los requisitos a que debe quedar sometida. El artículo 82, apartado 1, señala que quedan excluidas de una posible delegación legislativa las materias que la Constitución reserva a desarrollo por leyes orgánicas.

Esta limitación, justa desde la perspectiva de garantizar la primacía legislativa del Parlamento, puede plantear problemas en el futuro, ya que las materias que deberán ser reguladas por leyes orgánicas tienen un carácter muy general y esto puede motivar conflictos de interpretación. En alguna medida recogemos aquí lo que señalábamos al comenzar este guión, y es que el problema se plantea ya inicialmente en el tema del desarrollo del Gobierno, si esto se debe de hacer vía ley orgánica o vía ley ordinaria. La delegación al Gobierno para dictar normas con rango de ley se obtiene mediante una ley de bases, siempre que no tenga por objeto la refundición de varios textos legales en uno solo.

La ley de bases deberá delimitar el objeto y el alcance de la delegación, así como el plazo con que cuenta el Gobierno para elaborar la norma, quedando anulada su competencia legislativa con la publicación de la norma o al finalizar el plazo establecido. El depositario de esta delegación legislativa es el Gobierno, y éste no puede subdelegar en órganos diferentes. Como se desprende del articulado, las Cortes Generales controlan en todo momento la delegación, quedando este control fortalecido por dos limitaciones que el artículo 83 fija a la ley de bases.

En primer lugar, incapacidad para modificar las atribuciones de esta ley una vez hecha efectiva la delegación. En segundo lugar, imposibilidad de facultar para dictar normas con carácter retroactivo. Con estos límites se reafirma la obligación del Gobierno a someterse estrictamente a las normas de adecuación fijadas por el Parlamento.

Los decretos legislativos, denominación que reciben las normas con rango de ley elaboradas por el Gobierno en virtud de la legislación delegada, repetimos, decretos legislativos, también pueden tener por objeto la refundición de varios textos legales en uno solo. En este caso, la delegación se otorga mediante una ley ordinaria que, como la ley de bases, deberá ser muy precisa al delimitar el contenido y alcance de la delegación. Queda por analizar el contenido del artículo 84 en el que se pretende un equilibrio entre ambos poderes en materia de delegación legislativa.

Por una parte, el Gobierno puede oponerse a la tramitación de una proposición de ley o una enmienda presentada por un grupo parlamentario si entiende que está en contra de una delegación legislativa. Por su parte, el grupo parlamentario afectado puede presentar una proposición de ley que tienda a la derogación total o parcial de la ley de delegación que posee el Gobierno. En último lugar, hay que subrayar en lo que respecta a la delegación legislativa que la discusión en el Senado del texto constitucional suprimió un apartado del artículo 82 en el

que se reconocía a las Cortes la capacidad de anular un decreto legislativo si consideraban que el Gobierno había hecho uso indebido de la delegación.

Es evidente que este reconocimiento suponía una redundancia ya que las Cortes tienen capacidad para modificar o derogar cualquier tipo de ley. Segunda parte. Los decretos leyes.

Dentro de este apartado segundo se considera el caso de que el Gobierno pueda dictar normas con rango de ley sin contar con una autorización previa de las Cortes. Queremos señalar para dejar muy claro que los decretos legislativos se referían a la capacidad del Gobierno para emitir normas con rango de ley previa de la delegación de las Cortes Generales. En este caso, el Gobierno puede elaborar una norma con rango de ley sin contar con una autorización previa de las Cortes.

La condición necesaria para que se lleve a cabo esta forma de legislar es la existencia en el país de una situación de urgencia que requiera la inmediata intervención del Gobierno para darle una solución. El texto constitucional, en su apartado 86, capacita al Gobierno a este tipo de actuación, dice textualmente, en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Las leyes emanadas por este procedimiento reciben el nombre de decretos ley que García de Enterría define como toda norma con rango de ley que emana por vía de excepción de un órgano que no tiene el poder legislativo, concretamente el Gobierno o el Consejo de Ministros.

El hecho de considerar que existe un caso de extraordinaria necesidad no permite al Gobierno poder dictar decretos leyes sobre cualquier materia. En el artículo 86, apartado primero, se enuncian los supuestos que no podrán ser objeto de regulación mediante decretos leyes. Estos son el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados a lo largo de todo el título primero, el régimen de las comunidades autónomas y el derecho electoral general.

Esta limitación garantiza la no intervención del Gobierno, pese a que éste pudiera considerar que existe un carácter urgente en temas que, por su dimensión, sólo pueden ser objeto de la regulación en el Parlamento. Otra característica importante, recogida también en el artículo 86, es el carácter provisional con que define el decreto ley, estableciendo en el artículo siguiente que deberán ser sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad en el Congreso de los Diputados. Este carácter provisional no anula su entrada en vigor desde el momento en que se produce la publicación del decreto ley en el Boletín Oficial del Estado, pero asegura al mismo tiempo el control posterior que efectuará el Congreso de los Diputados.

La convalidación o derogación del decreto ley por el Congreso deberá realizarse en el plazo máximo de 30 días. La importancia de la duración del plazo en que el Congreso de los Diputados efectúa la convalidación o derogación radica en que, al reducir este plazo al mínimo posible, la efectividad del control por la Cámara aumenta, ya que una ley que ha entrado en vigor y ha sido aplicada durante un largo periodo de tiempo tendría unas consecuencias no susceptibles de modificación, pese a ser rechazada posteriormente por el Congreso. La reducción en consecuencia del plazo de convalidación o derogación supone una garantía para

asegurar la primacía legislativa del Parlamento.

Se exige en el artículo 86.2 que la ratificación del decreto ley por el Congreso de los Diputados sea a la totalidad de la disposición, es decir, que no existe la opción de modificar el contenido mediante la presentación de enmiendas. Esta obligación de aceptar o rechazar el decreto ley en su totalidad queda alterada por el apartado 3 del mismo artículo, al reconocer a las Cortes la posibilidad de tramitar el decreto ley como proyecto de ley por procedimiento de urgencia. La tramitación del decreto como proyecto de ley por procedimiento de urgencia supone que, a la hora de debatirse el proyecto en el Pleno, no sólo quedará sometido a debate, sino que podrá ser objeto, a su vez, de enmiendas que puedan modificar parcialmente el contenido inicial de la disposición.

Esta posibilidad supone también una garantía de la primacía legislativa del órgano que es resultado directo de la voluntad popular y en el que reside la soberanía nacional. Para terminar, queremos dejar constancia de que el Gobierno, después de aprobada la Constitución, ha acudido con demasiada frecuencia a legislar por medio del decreto ley. Al margen de la duda sobre la constitucionalidad de los decretos que han emanado del Gobierno, constitucionalidad que sólo podrá ser resuelta cuando esté en funcionamiento el Tribunal Constitucional, creemos que sería oportuno que el Gobierno no abusara de legislar mediante decretos ley para, de esta forma, no deteriorar el sistema parlamentario que se garantiza en la Constitución española.