

DR 29 55

Buenas noches, aquí comienza Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, donde hablaremos con varias personas interesadas por los temas jurídicos. Empezamos hoy el último programa de Revista de Derecho por este curso. Hablaremos de la Constitución española en relación con otras constituciones europeas.

Estará con nosotros el candidato de Derecho Político Antonio Torres del Moral. Después, Manuel Gonzalo, letrado de las Cortes y profesor de Derecho Político, nos hablará de los conflictos constitucionales. Para terminar, historia del derecho español.

El tema será la codificación. Y estarán con nosotros los profesores Francisco Rodríguez Gallardo, Elena García Cuevas, Remedios Morán y Joaquín Azcárraga, que es el director del departamento. Entramos ya en el contenido del programa.

El primero de los temas que vamos a tratar esta noche va a ser derecho político. En concreto, vamos a hablar de la constitución española y su relación con las constituciones de otros países europeos. Con nosotros está Antonio Torres del Moral, que es el director del departamento de Derecho Político.

Profesor Torres del Moral, ¿se puede estudiar la constitución española de una forma aislada, es decir, sin tener en cuenta las otras constituciones europeas? No, en modo alguno. Las constituciones de cada país no aparecen como por generación espontánea en cada uno de ellos, en un momento histórico determinado, sino que España, como otros países europeos, están inmersos en un contexto político, cultural, jurídico, etcétera. Y conforme a ese contexto es como intentan dar solución jurídica a sus problemas políticos.

Por lo tanto, en España, en la constitución vigente, en el momento constituyente, las cortes tuvieron que hacer uso, naturalmente, de esas soluciones jurídicas que en Europa se dan a unos problemas similares a los que tenía España en aquel momento. Por eso la constitución española manifiesta o muestra esas influencias. ¿Podemos decir que la constitución española es original o, sin embargo, es una constitución que toma sus raíces de otras constituciones? ¿Cuáles serían las influencias de nuestra constitución? Sí las hay, como he dicho.

La constitución española muestra las influencias, desde luego, de su pasado histórico. Claro está, es una constitución monárquica y en España, desde el origen del constitucionalismo, en 1812, es un estado monárquico y, por lo tanto, todas las constituciones anteriores, en alguna medida, han influido en el diseño de la monarquía actual. Bien es verdad que la monarquía actual se separa en su modelo de las anteriores, pero en algo se ha tenido en cuenta naturalmente.

Y después, como anteriormente decía, muestra las influencias de las constituciones españolas, de las constituciones europeas, quiero decir. Por ejemplo, de la constitución británica, o lo que pasa por ser constitución británica, conjunto de modos y convenciones conforme a los cuales

funciona la monarquía parlamentaria, por supuesto que se han tenido muy en cuenta. En segundo lugar, la constitución francesa, porque España pertenece a ese contexto cultural jurídico, digamos, continental francés, de derecho escrito, predominio de la ley sobre la creación jurisprudencial del derecho, de la constitución alemana, en alguna institución muy concreta, que después, si hay ocasión, podemos hablar de ella, la constitución italiana en el modelo autonómico, el modelo de distribución territorial del poder, etcétera.

Es decir, que sí, en efecto, tiene, muestra influencias de todas estas constituciones y de alguna más. Si le parece, profesor Torres del Moral, vamos a entrar en algunos ejemplos concretos. Por ejemplo, tomando el modelo francés, existe una interrelación muy directa entre presidente, gobierno y parlamento.

En la actualidad, el presidente de la República Francesa es el señor Mitterrand, que es de izquierdas. ¿Qué pasaría si la derecha ganara las elecciones de 1986? El caso francés es un caso bastante curioso, porque es un país que es presidencialista, por el estatuto de preeminencia jurídica y política que tiene el presidente de la República, elegido por sufragio universal, de un lado. Pero, de otro lado, es también parlamentario.

El parlamento también es elegido por sufragio universal y tiene la potestad legislativa y tiene la potestad de control o de fiscalización y de exigencia de responsabilidad del gobierno. Quiere decir, entonces, que, caso insólito en Europa, el gobierno está sometido a una doble confianza. Necesita la confianza del presidente y necesita la confianza del parlamento.

¿Qué ha venido ocurriendo hasta ahora, desde el año 58 para acá? Pues que siempre ha coincidido la mayoría que ha elegido al presidente con la mayoría que ha elegido al parlamento. Siempre ha habido un presidente de derechas y un parlamento de derechas y, en la actualidad, viceversa, un presidente de izquierda y un parlamento de izquierda. ¿Qué ocurre cuando no coincida la línea del presidente con la línea del parlamento? Pues que se hace difícilmente gobernable el país.

El presidente podría, en principio, designar a un gobierno distinto de la línea del parlamento. Por ejemplo, en el caso concreto que me pone, si vence, como parece pronosticarse la derecha en el año 86, el presidente, que es de izquierda, podría, en principio, intentar nombrar a un gobierno o nombrarlo a un gobierno de izquierda. Pero ese gobierno de izquierda no puede presentar ni un proyecto de ley al parlamento porque ninguno pasaría.

El parlamento se lo rechazaría todos. Quiere decir, entonces, que ese gobierno no puede gobernar. ¿Qué pasa? Pues que el presidente tiene que apelar al pueblo de nuevo para que concilie esa disparidad.

Tendría que disolver el parlamento de nuevo y convocar unas nuevas elecciones con lo que eso supone de coste político en varios meses, dos elecciones. Pero si de nuevo el pueblo vuelve a elegir a un parlamento de derecha, lo que significa es que el pueblo no quiere la política de izquierda del presidente. Entonces el presidente tendría que verse obligado a dimitir.

Eso ya lo han puesto de manifiesto los partidos de la derecha en la actual pre-campaña electoral. El presidente se resiste a esa hipótesis, pero desde luego, jurídicamente, así es como va a suceder. Recientemente hemos leído en la prensa española que el Grupo Popular podría interponer una moción de censura.

¿Hay algún origen o algún antecedente en Europa sobre la moción de censura? Sí, la moción de censura es un mecanismo de exigencia de responsabilidad política del gobierno por parte del parlamento y en todos los países existe este mecanismo. Lo curioso del mecanismo español es lo que la doctrina ha denominado moción de censura constructiva. A mí el nombre no me gusta, pero así suele ser denominado.

Significa que no puede derribarse a un gobierno si no se coloca a otro. Es decir, se intenta evitar el vacío de poder. Concretamente no es al gobierno al que se censura propiamente dicho, sino al presidente.

Hay una moción de censura constructiva. Esta moción de censura que decían que iba a presentar el Grupo Popular tenía que ir acompañada de la presentación de un candidato a presidente de gobierno. De tal manera que si triunfa la moción de censura, cesa el anterior presidente de gobierno y automáticamente queda designado el nuevo, el candidato que se quiera propuesto.

Bien, este mecanismo que es distinto del francés y del italiano y del británico y de otros más, es sin embargo idéntico al que está regulado en la Ley Fundamental de Bonn, en la Constitución de la República Federal Alemana. La Constitución Española lo ha tomado de ahí precisamente. Lo ha tomado de la Constitución Alemana porque pensaron los constituyentes en su momento, en el año 78, que esta institución de la moción de censura, mal denominada constructiva, era la que había conseguido la estabilidad gubernamental en Alemania.

Porque en efecto es difícil derribar un gobierno si no se pone de acuerdo los diversos grupos de la oposición en nombrar un gobierno nuevo. Y es muy difícil que los demás grupos de la oposición, de izquierda, de centro y derecha, se pongan de acuerdo en un nuevo presidente de gobierno. Por eso el presidente de gobierno que está gobernando tiene las espaldas bien cubiertas, porque es difícil su sustitución parlamentaria.

España es un país regionalista con una distribución territorial en comunidades autónomas. ¿Este tipo de regionalismo se repite en otras constituciones europeas? ¿Es un modelo español exclusivamente o se da en... No, se da, se da también. También en este aspecto la Constitución Española se inserta en ese marco que hemos dicho anteriormente.

Por lo pronto ya hay un precedente español, que es la Segunda República. Por no hablar de la primera, que estableció un estado federal pero tuvo muy poca duración. La Segunda República se denominaba a sí mismo un estado integral, que era realmente un estado regional.

Habilitaba los posibles estatutos de autonomía, principalmente de las regiones históricas, que

tienen una diferencia cultural importante, como Cataluña, País Vasco, Galicia. Y este modelo de la Segunda República Española ha sido muy estudiado en Italia y fue adoptado en Italia en la Constitución vigente, que es del año 1947, subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Italia se ha organizado territorialmente en regiones, con diferencias entre unas y otras, lo cual también sucede en España.

Regiones de estatuto especial, que tienen un grado de autonomía más acentuado, y regiones de estatuto común, que tienen un grado de autonomía menos acentuado. Lo mismo ocurre en España, hay dos grados de autonomía por lo menos. Aquellas comunidades autónomas que han accedido por la vía del artículo 151, principalmente en las regiones, digamos, culturales e históricas importantes.

Y Andalucía también, porque aunque no lo tenía reconocido así en la Constitución, sin embargo promovió esa fórmula y logró sacarla adelante. Que tienen un grado de autonomía más pleno, mientras que el resto son estatutos casi iguales, comunes, y tienen un grado de autonomía algo menor. Aunque en España, a diferencia de Italia, no se le niega a ninguna región que pueda llegar a la autonomía plena con el tiempo.

Pasados cinco años pueden aumentar sus competencias, o incluso antes, sin necesidad de esperar el transcurso de tantos años, puede hacerse mediante ley orgánica de transferencia o de delegación de competencias por parte del Estado. Por lo tanto, bueno, aquí vemos cómo España, pues de nuevo, ha tomado ejemplo de otras constituciones, bien de su pasado histórico o bien de Europa, y ha organizado territorialmente su poder de esa manera. Pero también hay otros precedentes, o por lo menos otros países en los que se intenta un grado de descentralización parecido.

Es el caso del Reino Unido, que ha dado autonomía a Escocia de una manera también bastante acentuada. Como contrapunto de estas soluciones, digamos, a la organización territorial del poder, está Francia, que es un país, o un Estado unitario, digamos, el Estado unitario por excelencia, en el que el centralismo de París marca absolutamente toda la política nacional. Pero tenemos otros países con un grado de descentralización o de organización territorial más diversificado todavía que España, que Italia, como por ejemplo Alemania, que es un Estado federal.

De tal manera que, como se ve en Europa, las soluciones que se han dado a este problema son muy varias, y la solución española no es ni la más descentralizada, como algunos han pretendido decir, ni la más unitaria o centralizada. Digamos que ocupa un estadio intermedio en ese contexto. Si le parece, profesor Torres del Moral, hablemos de la monarquía.

En algunos países europeos la monarquía se rige, digamos, por costumbres, mientras que en España su funcionamiento se ha regulado en la Constitución de una forma escrita. ¿Qué quiere decir todo esto? Sí, quiere decir exactamente lo que está diciendo. La monarquía es una institución muy antigua y que ha venido regándose por leyes propias y por costumbres, por convenciones, y así es como funciona en Inglaterra.

Y de Inglaterra, pues, ha sido tomado por otros países de monarquía parlamentaria, como son los del Benelux o los del norte de Europa. Pero a la hora de hacer la Constitución española, como España pertenece a esa tradición de derecho escrito de origen francés, pues querían poner en letras de molde, en fórmulas jurídicas, todo ese tipo de costumbres, convenciones, etcétera. Y en efecto, así lo hicieron.

El título segundo de la Constitución, que trata de la monarquía, pone en fórmulas jurídicas lo que en otros países se rige por costumbres. Es decir, la originalidad en este punto de la Constitución española es que ha puesto en derecho escrito lo que en otros países es simplemente derecho constitucional. No es original la monarquía española en las soluciones que da, que son personalmente parecidas a las de la monarquía sueca, o alguna así.

Pero sí es original en cuanto a que lo ha puesto como derecho escrito, y digamos como derecho constante, de manera que hay una referencia obligada a la Constitución. Y puede decirse desde ese punto de vista, claro, que la monarquía española es constitucional, en el sentido de que tiene sus poderes atribuidos por la Constitución, reconocidos por la Constitución, incluso su propia legitimidad le viene de la propia Constitución, de un lado. Y de otro lado es una monarquía parlamentaria, porque el monarca no ejerce sus competencias de modo directo, sino a través de un gobierno que ha sido investido por las Cortes y que es responsable ante las Cortes.

El Tribunal Constitucional Español es garantía y salvaguarda para el buen cumplimiento de la Constitución. ¿Existen tribunales constitucionales en otros países europeos? Sí, existen, pero no en todos. Así, por ejemplo, no en Inglaterra, que se rige por un principio denominado soberanía del Parlamento, que yo creo que ya está un tanto pasado, porque actualmente no se puede hablar en ninguna democracia de ninguna soberanía que no sea la soberanía del pueblo, pero así es.

Y en Francia incluso no existió hasta el año 1971, en una reforma constitucional que le dio al Consejo Constitucional competencias parecidas de control de la constitucionalidad de las leyes, etcétera, parecida a lo de los tribunales constitucionales. Pero en otros países sí existe, y ha existido desde el origen de su constitución vigente, como es en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal, y en Italia, la Corte Constitucional. En España existe en la actualidad, y ha existido un precedente en la Segunda República, el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Pues bien, la solución que se le ha dado en la actualidad, en la constitución vigente, es parecida a la italiana y a la alemana. Incluso también a la de nuestra Segunda República, el Tribunal Constitucional tiene competencia para la salvaguarda de la supremacía de la Constitución, controlando la constitucionalidad de las leyes, y también de los derechos y libertades, mediante el recurso de amparo que tiene un precedente mexicano, y que es una institución muy interesante, y que le da mucho trabajo. Y también como originalidad tiene, de momento, la competencia del recurso previo contra las leyes orgánicas, que en la actualidad, sin embargo, parece que va a desaparecer con la reforma de la actual legislatura, y que está actualmente

sometido a su propia jurisdicción constitucional.

Bien, estas han sido las palabras del profesor Torres del Moral, catedrático de Derecho Político en la UNED. Nada más. Gracias, profesor Torres del Moral, por haber participado esta noche en Revista de Derecho.

Muchas gracias. Seguimos adelante en Revista de Derecho. Ahora vamos a tratar otro tema de Derecho Político.

Se denomina conflictos constitucionales a una serie de mecanismos recogidos en nuestra Constitución, que hasta el momento no han sido utilizados. Este es el tema de Derecho Político del que vamos a hablar en los próximos minutos. Está con nosotros Manuel Gonzalo, letrado de las Cortes y profesor de Derecho Político en nuestra Universidad.

Buenas noches, profesor Gonzalo. Buenas noches. ¿Cómo funciona este mecanismo de los conflictos constitucionales? El concepto de conflicto constitucional puede establecerse desde dos perspectivas, una material y otra formal.

Desde el punto de vista material existe conflicto cuando un órgano constitucional adopta una decisión que corresponde a otro órgano constitucional. Formalmente se produce cuando el órgano constitucional que ha visto invadidas sus competencias plantea el problema ante el órgano constitucional invasor y ante la respuesta de éste se dirige al Tribunal Constitucional para que resuelva el conflicto. Son órganos constitucionales en el régimen de la ley orgánica del Tribunal Constitucional Español a estos efectos por una parte el Gobierno, el Congreso de los Diputados y el Senado separadamente y por último el Consejo General del Poder Judicial.

El conflicto se produce con motivo de decisiones de un órgano constitucional, pero ¿las leyes pueden estar comprendidas? La pregunta es interesante por lo siguiente. En estos momentos efectivamente este mecanismo no se ha utilizado, pero sin embargo se han adoptado medidas preparatorias para plantear un conflicto. El Consejo General del Poder Judicial ha visto cómo el Congreso de los Diputados aprobaba en el proyecto de ley orgánica del Poder Judicial medidas que afectaban a la propia constitución y formación del Consejo, concretamente dos.

Por una parte, con anterioridad los miembros, los vocales del Consejo General del Poder Judicial en número de 20 eran designados todos por Su Majestad el Rey, ocho de ellos a propuesta por mitad del Congreso y del Senado, y en cambio los doce restantes eran designados por Su Majestad el Rey a propuesta después de verificarse una elección entre todos los jueces y magistrados que conforman, que constituyen el Poder Judicial. En cambio la nueva ley orgánica establece un sistema distinto en virtud del cual todos los miembros del Consejo General del Poder Judicial, los 20, serán designados a propuesta la mitad del Congreso y la mitad del Senado, de manera que se excluye la elección previa por parte de los jueces y magistrados. En este sentido habría también que señalar que hay otro punto en el cual existe discrepancia por parte del Consejo General del Poder Judicial.

En efecto, la ley atribuye la potestad reglamentaria para el desarrollo de la propia ley orgánica del Poder Judicial al Gobierno. Sin embargo, el Consejo General del Poder Judicial entiende que o no hay potestad reglamentaria para desarrollo de esta ley, o bien, si existe, hay que atribuirla al Consejo General del Poder Judicial, quien está encargado del Gobierno de la Magistratura y por consiguiente debe tener facultades normativas propias para, sin inmisión del Gobierno, regular su propio funcionamiento, siempre con sumisión a la ley, naturalmente. En consecuencia, el conflicto se produce en principio con motivo de una decisión, pero la dificultad estriba en que esta decisión está contenida en una ley, y lo que no cabe duda es que legislar es la función propia de las Cortes, la función propia del Congreso de los Diputados y del Senado, por otra parte.

De manera que la cuestión fundamental es si las leyes pueden estar comprendidas. Esto es una cuestión sobre la cual no cabe una solución definitiva mientras no se pronuncie el Tribunal Constitucional, porque a lo que lleva en definitiva es a plantear el grave problema de la inconstitucionalidad de las leyes y de su control. ¿Las leyes inconstitucionales no tienen que ser impugnadas por la vía del recurso de inconstitucionalidad? Ese es precisamente el problema.

Ese es precisamente el problema porque parece que un cauce debe excluir el otro en una buena organización. No es lógico que existan distintas vías para resolver un problema que pueda plantearse. Y efectivamente aquí podría decirse en principio que el Legislativo está ejerciendo potestades propiamente normativas y que le son propias.

Hay una atribución expresa por parte del artículo 122 de la Constitución a una ley orgánica y el artículo 81 dice que la ley orgánica tendrá que ser aprobada por las Cortes en determinadas condiciones, incluso con una mayoría cualificada en la votación final del conjunto del texto. De manera que parece que formalmente no existe posibilidad de planteamiento de un conflicto constitucional con motivo de una medida que está comprendida dentro de una norma. Ahora bien, el problema no con eso queda enteramente resuelto porque se remite en definitiva a quien está legitimado para plantear un recurso de inconstitucionalidad.

Profesor Gonzalo, ¿se puede plantear conflictos respecto de decisiones provisionales o de trámite, como es por ejemplo un proyecto de ley? Esta es otra cuestión del problema. Naturalmente no parece que las decisiones a que se refiere el artículo 73 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional aluda a decisiones provisionales o de mero trámite, sino que habrán de ser decisiones definitivas y que tengan en alguna medida una fuerza ejecutiva y de imposición. Un proyecto de ley no es más que un acto preparatorio de una ley, pero no es una ley y por lo tanto no parece que desde este punto de vista quepa plantear un conflicto al menos antes de que la ley se encuentre regularmente aprobada y en su caso sancionada.

¿El Consejo General del Poder Judicial queda inerte ante una ley inconstitucional que le afecta? Esta es la cuestión capital. En definitiva hemos llegado al tema central de cuál es la posición constitucional de un órgano como el Consejo General del Poder Judicial. Se configura como un órgano constitucional, en efecto, pero es un órgano constitucional en cierto modo sui generis

porque no tiene el mismo estatus, no ocupa la misma posición en el ordenamiento jurídico a muchos efectos, no es comparable a la que ocupan el legislativo y el ejecutivo.

En este sentido el Consejo General del Poder Judicial está expresamente reconocido y legitimado como órgano para plantear conflictos constitucionales y en cambio no está legitimado, no está capacitado para interponer recursos de inconstitucionalidad sobre lo contenido en una ley. Evidentemente que el legislativo puede cometer excesos al proceder al desarrollo de la Constitución, por ejemplo en estas dos materias aludidas composición del Consejo General del Poder Judicial y ejercicio de la potestad reglamentaria para desarrollo de la propia ley. Es verdad que existe una potestad reglamentaria genéricamente concedida al gobierno por el artículo 97.

Es verdad también que la competencia para dictar la ley orgánica, ya lo he dicho, corresponde a las Cortes Generales, pero también es igualmente cierto que el Parlamento puede incurrir en excesos y las dudas que sugiere la Constitución no pueden ser resueltas unilateralmente por un órgano constitucional en perjuicio de otro. Por consiguiente el Consejo General del Poder Judicial al plantearse el problema, en mi opinión, ha visto que no está legitimado para plantear un recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia ha tratado de forzar el cauce, o por decirlo con otras palabras, de sacar el mayor partido posible a la posibilidad de plantear un conflicto constitucional. Efectivamente hay razones en apoyo de su tesis.

Hay razones también en contra de su tesis. El Congreso de los Diputados, al contestar el requerimiento del Consejo General del Poder Judicial, ha expresado los motivos por los cuales no sería admisible a trámite un conflicto en función de las argumentaciones que antes he expuesto. Y el Consejo General del Poder Judicial, por su parte, da una interpretación de la Constitución que la propia Constitución no resuelve, es decir, que deja en un terreno muerto, en una vía muerta, sin embargo necesitada de una solución expeditiva.

Efectivamente el Consejo General del Poder Judicial es, pues, un órgano constitucional, pero no es un órgano constitucional que pueda plantear el recurso de inconstitucionalidad, puesto que para ello sólo están legitimados por una parte el Gobierno, por otra parte 50 diputados o 50 senadores, o el defensor del pueblo, o finalmente las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas. En consecuencia, si se trata de aplicar el control de constitucionalidad de la ley y en esos términos se plantea, es verdad que el Consejo General del Poder Judicial queda inerte para impugnar una disposición que le afecta, que afecta sustancialmente al ejercicio de sus facultades y, por consiguiente, sin posibilidad de establecer ninguna vía de revisión. De ahí que establezca el conflicto constitucional.

La medida preparatoria acaso es defectuosa, por lo antes dicho. No se trata de una ley, sino que se trata de un proyecto de ley. Probablemente el Consejo General del Poder Judicial, para poder intentar con éxito el planteamiento del conflicto, tendría que haber esperado a que el proyecto se convirtiera efectivamente en una ley.

Todo esto tiene una gran trascendencia, no cabe duda, como han puesto de relieve los debates en el Congreso de los Diputados. Tiene una gran trascendencia por lo que se refiere al autogobierno de la Magistratura. El autogobierno de la Magistratura fue una de las pretensiones fundamentales del legislador constituyente.

Frente a la situación subordinada de la Administración de Justicia en la historia del Constitucionalismo Español, llamada así Administración de Justicia y no Poder Judicial, lo que ha hecho la Constitución ha sido establecer o intentar establecer un verdadero Poder Judicial, y así se rotula el título correspondiente. Un Poder Judicial servido por jueces y magistrados inamovibles e independientes, y únicamente sometidos al imperio de la ley. Esto es importante, porque en la medida en que se reconozca una potestad reglamentaria del desarrollo de las leyes que afectan al Poder Judicial, que se le reconozca, digo, al gobierno, efectivamente puede haber una intromisión para obtener una determinada conducta o actitud de esos jueces cuya independencia se proclama.

Este es el sentido esencial de los conflictos constitucionales. Sin perjuicio de señalar, por último, y quizá por vía anecdótica, la circunstancia de que mientras ha habido muchos conflictos entre las comunidades autónomas y el gobierno del Estado, precisamente con motivo de adopción de medidas de todo tipo incluidas las legislativas, todavía no se ha planteado ningún conflicto constitucional entre los órganos señalados. El conflicto constitucional, por otra parte, da lugar a una acumulación importante, muy considerable de poder en el Tribunal Constitucional, puesto que en definitiva acaba situándose por encima de los demás órganos en la medida en que mide si los demás órganos se exceden en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les confiere.

Los conflictos constitucionales, un mecanismo de la Constitución que nos ha explicado el profesor Manuel Gonzalo, profesor de Derecho Político en la UNED. Nada más, gracias profesor Gonzalo por estar esta noche en Revista de Derecho. Gracias a ustedes.

Y ahora una breve pausa en Revista de Derecho. Vamos a dar paso a las noticias universitarias.