

... Derecho Administrativo 1 y 2, las leyes orgánicas. Autor Tomás Ramón Fernández. Días de emisión 17 y 26 de octubre. ... Vamos a hablar hoy de las leyes orgánicas. ...

base del ejemplo proporcionado por el artículo 46 de la Constitución francesa de 1958. El concepto de ley orgánica se monta por el artículo 81 de la Constitución sobre una base material, la reserva a las mismas del tratamiento de unas cuestiones determinadas y otro formal, la exigencia de un quórum especial y reforzado, la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto para su aprobación, modificación o derogación. A ello se añaden otras prohibiciones laterales que contribuyen a perfilar el régimen de la figura, interdicción del decreto ley y de los decretos legislativos para entrar en el ámbito de las materias a ellas reservadas, artículos 86 y 82, prohibición de delegación del Pleno en favor de las comisiones legislativas de la aprobación de proyectos o proposiciones de ley sobre las mismas materias, artículo 75, exclusión en relación a ellas de la iniciativa popular. Para la presentación de proposiciones de ley, artículo 85.

A partir de estos datos, la doctrina ha cuestionado en primer término sobre el valor de estas leyes, es decir, sobre el lugar concreto que ocupan en la jerarquía normativa. Y con excepciones, por ejemplo, la del INDE, se ha pronunciado mayoritariamente hasta ahora en favor de la tesis de la superioridad jerárquica de las leyes orgánicas sobre las leyes ordinarias, concluyendo en definitiva que se trata de una categoría intermedia entre estas últimas y la Constitución. Así, Garrido Falla, Oscar Alzaga, Sosa Banner. Esta tesis, en la que resulta bien visible la influencia de la doctrina francesa, anclada en este caso por la ley de la Constitución, y que, en este punto, en un formalismo riguroso, que el centralismo es acervado de su ordenamiento jurídico, contribuye a dotar de mayor rigidez todavía, no puede considerarse de recibo, sin embargo. La ley es siempre expresión de la voluntad popular. Esto es lo decisivo, y no la forma concreta en que esa voluntad popular se ha de ser expresada.

popular se exprese, forma que varía por razones diversas que como tales en nada pueden afectar a la esencia y virtud jurídica del producto resultante. La jerarquía de las normas no es nunca una jerarquía de los procedimientos de producción y elaboración de las mismas, sino un reflejo y una consecuencia de la diferente calidad de los sujetos que las producen. El legislador constituyente en su carácter de fundador del sistema, el legislador ordinario que extrae su legitimidad y su poder del sistema fundado por aquel, el gobierno, órgano subordinado al cuerpo representativo ante el que es responsable y como dice expresamente el artículo 23 de la ley de régimen jurídico de la administración del estado, las demás autoridades y órganos inferiores según el orden de su respectiva jerarquía. Entenderlo de otro modo supondría destruir el concepto y la esencia misma de la ley, que dejaría de ser autodisposición de la comunidad y de la comunidad de la comunidad. Sobre

...por sí misma a través de sus representantes legítimos... ...para convertirse en una realidad plural y variable... ...que en último término el propio órgano legislativo... ...podría modelar a su antojo con sólo introducir... ...modificaciones mayores o menores... ...en los correspondientes reglamentos de las cámaras. Un intento de jerarquización de las leyes... ...sobre esta base procedimental sería por otra parte... ...sencillamente imposible, dada la heterogeneidad... ...de los requisitos formales a manejar. Unas veces, en efecto, basta la mayoría simple de ambas cámaras... ...otras, en cambio, como ocurre en el caso de las leyes orgánicas... ...se exige la mayoría absoluta de la cámara baja. Para aprobar las leyes de armonización... ...que prevé el artículo 153 de la Constitución... ...se precisa la mayoría absoluta de las dos cámaras. Habría, pues, en este caso que colocar estas leyes... ...por encima incluso de las leyes orgánicas... ...siguiendo la lógica del argumento que combatimos. Si interviene el reglamento... ...el referéndum...

Las leyes aprobadas en base a él podrían reclamar igualmente para sí la superioridad de la democracia directa sobre la simplemente representativa. Los decretos leyes convertidos por el Pleno del Congreso en debate y votación de totalidad serían más leyes que los convertidos por la Diputación Permanente estando disueltas las Cortes. Y unos y otros serían menos a su vez que los decretos leyes tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia de acuerdo con la segunda de las opciones que permite el artículo 86 del texto fundamental. A su vez, en cuanto tramitadas por el procedimiento de urgencia, las leyes resultantes serían también menos leyes que las aprobadas por el procedimiento ordinario, como igualmente serían inferiores las leyes aprobadas por las comisiones legislativas en virtud de las delegaciones concedidas por el Pleno de las Cámaras a las autoridades de la República. Y en cuanto a las leyes que se votaron, las leyes que fueron votadas directamente por este, etc. Por intentar resolver un problema de forma simple, apelando a un principio tan sencillo y evidente como el de jerarquía normativa,

se crearía otro mucho más complicado, construir esa misma jerarquía, lo que terminaría introduciendo la confusión y el caos. Efectivamente, las leyes orgánicas plantean un problema a resultas de la rigidez formal de que las ha rodeado la Constitución y es el de su invulnerabilidad por la ley ordinaria, que habría de ser calificada de inconstitucional si pretendiera reformar o derogar aquella. Eso es justamente lo que ha movido a los autores antecitados a acudir al principio de jerarquía normativa para encontrar la solución. El camino elegido es, a nuestro juicio, equivocado, sin embargo. Como ya hemos puesto de relieve en la adenda al derecho administrativo 1, que se ocupa de la cuestión de la legislación territorial, de la legislación de las comunidades autónomas, el nuevo texto constitucional ha introducido una profunda innovación en la situación de la ley de la Constitución y en la situación de la ley de la Constitución. La estructura tradicional de nuestro ordenamiento jurídico, al situar junto al principio de la ley, es la siguiente.

En este principio de jerarquía, que lo señoreaba desde siempre, otro principio, el de competencia, que ahora comparte el protagonismo con aquel. En este segundo principio, que opera a partir del acotamiento y consiguiente separación de ámbitos competenciales diferentes, cuyo tratamiento se reserva a órganos y procedimientos determinados con exclusión de todos los demás posibles, se encuentra, en nuestra opinión, la clave de la explicación. La ley ordinaria no puede, en efecto, modificar o derogar una ley orgánica, pero no puede hacerlo no porque su rango normativo sea inferior al de ésta, sino más bien porque la Constitución la veda el acceso a las materias que el artículo 81 de la misma enuncia. Que esto es así ha venido a afirmarlo de un modo tan explícito y rotundo que realmente liquide y zanja definitivamente la polémica el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De 3 de octubre de 1979. Según dicho precepto.

que precisa los parámetros que habrán de manejarse para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas legales que sean objeto de impugnación en esta vía, el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una comunidad autónoma, en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido. La inconstitucionalidad de la ley ordinaria o del decreto ley, del decreto legislativo o de la ley territorial, no resulta pues de su presunte inferioridad de rango con respecto a la ley orgánica, es decir, de la infracción del principio de jerarquía normativa que establece el artículo 9 de la Constitución, sino de la inconstitucionalidad de la ley. Y de la invasión de ámbitos competenciales reservados expresamente a la ley orgánica por el artículo 81.

Esto es, de la vulneración del principio de competencia. El error de la tesis que combatimos parece, pues, evidente. Nos resta examinar, por último, cuáles son las materias reservadas a la ley orgánica. El artículo 81, repetidamente citado, no contiene sino una respuesta parcial. Según él, son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Este último inciso da entrada a una larga y heterogénea lista de supuestos que ustedes deben intentar identificar leyendo atentamente la Constitución. Esa lectura, que será al propio tiempo un excelente ejercicio para todos ustedes, les proporcionará una larga lista de supuestos. Este solo hecho revela la inexistencia de un hilo conductor, capaz de explicar de forma coherente una categoría o concepto diferenciado.

Como ha advertido Alzaga, cuyo testimonio en este punto resulta especialmente autorizado, la reserva de materias a este tipo de leyes se ha realizado en base a los criterios más diversos, técnicos unas veces, políticos las más de ellas, sin excluir incluso el propósito de bloquear indefinidamente la regulación de determinadas situaciones cuya congelación formal hubiera resultado poco presentable. Naturalmente, no nos corresponde profundizar aquí en el análisis de esta cuestión que se inscribe en la órbita de la política pura. De las materias enunciadas por el artículo 81, la primera, relativa a las leyes aprobatorias de los estatutos de autonomía, no ofrece dificultad alguna de identificación, como es evidente. Sí lo ofrecen, en cambio, las otras dos materias o bloques de materias restantes. La expresión régimen electoral general dista mucho de ser suficientemente precisa, pues el adjetivo general, plantea de inmediato dudas de si están o no comprendidas las elecciones locales. Más bien parece que la expresión...

La ley general se refiere solo a las elecciones generales o legislativas. En cuanto al alcance del desarrollo de los derechos y libertades fundamentales, también es necesario aquí referir la interpretación a aquellos derechos y libertades enunciados en los artículos 14 a 29 del texto fundamental, pues es evidente que no

puede considerarse como materia de ley orgánica todo lo que es propio de la reserva de ley. Gracias.