

DR 13 55

El día de grabación hemos dicho que era hoy, ¿no?, que hoy es 27. Asignatura, Derecho Administrativo 1 y 2. Títulos, comentario al capítulo séptimo y noveno del Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública. Autor, Carmen Vila.

Día de grabación, 27 de febrero. Día de emisión, 5 y 7 de marzo. Comentario al capítulo séptimo y noveno del Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública.

Continuando el análisis iniciado sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública, vamos a examinar hoy, del título primero de la Organización y Funcionamiento del Gobierno, el capítulo séptimo y noveno que trata de los decretos legislativos y decretos leyes, así como del procedimiento de elaboración ante proyectos de ley y de normas reglamentarias, respectivamente. Por lo que se refiere al primero, es decir, los decretos legislativos y decretos leyes, el artículo 21 dice así. El Gobierno podrá dictar decretos legislativos y decretos leyes en los términos previstos en la Constitución.

Como puede verse, se hace una remisión expresa a nuestro texto constitucional en esta materia. El decreto ley se puede definir como una técnica jurídica que se utiliza en momentos de necesidad y urgencia y que supone que el Poder Ejecutivo se apropie de las competencias del Legislativo, no en base a una delegación, sino por razones de urgencia o necesidad. Es decir, que el principio que habilita al Ejecutivo para realizar facultades normativas ha de basarse en una situación de necesidad, que, como hizo el profesor García Denterría en el curso de Derecho Administrativo, el presupuesto de hecho habilitante para el ejercicio de esta facultad normativa es la existencia de una necesidad, cuya excepcionalidad no es susceptible de ser afrontada a través del procedimiento legislativo normal ni incluso por el procedimiento de urgencia que prevé el arreglo de las Cámaras.

Realmente, si nos adentramos en el contenido de estas facultades legislativas en manos del Poder Ejecutivo, hemos de matizar que la única justificación válida para las mismas es precisamente los casos de extraordinaria y urgente necesidad. Lo cierto es que ver a través del prisma jurídico hasta cuándo llega en esta circunstancia entra ya en los términos de los conceptos jurídicos indeterminados. Visto con carácter genérico que sea el decreto ley, veamos lo que en nuestro texto constitucional se dice al respecto, ya que, como se dijo anteriormente, la norma que comentamos se remite al mismo.

El artículo 86 de la Constitución Española de 1978 dice que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título primero, al régimen de las comunidades autónomas ni al derecho electoral en general. Si

hacemos una lectura atenta de este precepto, nos daremos cuenta de varias circunstancias que han de considerarse absolutamente necesarias. En primer lugar, que sería un caso de extraordinaria y urgente necesidad.

Es decir, que, de apreciarse que no se diera esta circunstancia que, como muy acertadamente dice el profesor García Tenterría, no puede producirse si no a través de conceptos políticos, dicha norma podría ser declarada inconstitucional y, por supuesto, es revisable por el Tribunal Constitucional. Segunda limitación que podemos señalar es que los decretos leyes no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título primero, al régimen de las comunidades autónomas ni al derecho electoral en general. Como puede verse, los límites en cuanto al contenido hacen referencia a las materias que, según el artículo 81 de nuestra Constitución, son propias de leyes orgánicas, las cuales, como sabemos, exigirá para su aprobación, modificación o derogación la mayoría absoluta del Congreso sobre el conjunto del proyecto.

Creemos que estas limitaciones hay que entenderlas tal como en el texto se precisa, es decir, que cualquier otra que sea materia de ley no afecta al decreto legislativo y, por tanto, puede ser regulada por él mismo. Veamos a continuación cuál es el procedimiento de elaboración de estos. En el apartado segundo del citado artículo 86 se dice que los decretos leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de la totalidad del Congreso de los Diputados, convocado al efecto, si no estuviera reunido en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, el Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o delegación, para lo cual el reglamento establecería un procedimiento especial y sumario.

Y, a continuación, en el párrafo tercero se dice que, durante el plazo establecido en el párrafo anterior, las Cortes podrán tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Como puede verse de la lectura del precepto, se establecen dos procedimientos para la convalidación del mismo. El primero, que consiste en el debate y votación a la totalidad, es decir, que no cabe pronunciarse afirmativo o negativamente artículo por artículo, sino sobre el conjunto del texto legal.

Y un segundo procedimiento, mediante el cual las Cortes, durante el plazo de los treinta días, podrán tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Esto se hace, desde el punto de vista técnico, inviable debido a la imposibilidad de tramitarse en las dos cámaras por el plazo que se establece. Pues bien, si las Cortes se pronuncian de forma favorable, el decreto ley se convierte automáticamente en ley y deberá sancionar, si promulgarse como tal, y se publica en el Boletín Oficial del Estado.

Si las Cortes se pronuncian de forma negativa, el decreto ley queda derogado. Ahora bien, puede plantearse el problema que, en el plazo de los treinta días, no se pronuncia al respecto. Entonces, ¿qué ocurrirá? ¿Se considera que perderán la vigencia de dichos preceptos o, por el contrario, se podría pensar en una posible prórroga de la vigencia hasta que dicho precepto

pueda ser aprobado? La doctrina se ha manifestado unánimemente en este sentido.

Así, Salas, Linde, Óscar Orzaga. Veamos los decretos legislativos. En el artículo 82 de la citada Constitución se dice que las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de vistar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo 81, leyes orgánicas.

La delegación legislativa, a la que se refiere el presente precepto, consiste en un llamamiento al Gobierno por parte del legislativo para que, sometido a unas condiciones, utilice su poder reglamentario para complementar una determinada normativa. Como dice el profesor Óscar Orzaga, la técnica de la delegación legislativa no supone una renuncia de las Cortes Generales a regular las cuestiones que merecen ser reguladas con rango de ley. Nuestra Constitución prevé dos figuras de llevarse a cabo la delegación legislativa.

Así, en el apartado 2º del artículo 82, dice que la delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando el sujeto sea la formación de un texto articulado, o bien por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En el primero de los casos, la Administración dicta una disposición nueva, la cual no podrá hacerse de forma discrecional por ésta, de aquí que en el apartado 4º se diga que las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y el alcance de la delegación legislativa, así como que ésta se agota con el uso que de ella haga el Gobierno y nunca podrá ser concedida por tiempo indeterminado ni tampoco podrá permitirse la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno. Como puede verse, la delegación legislativa queda claramente delimitada y no cabe pensar, y así se ha hecho como la doctrina, que suponga un cheque en blanco a las Cortes por el Gobierno, sino que dicha delegación supone una autorización expresa referida a unos contenidos concretos.

Por su parte, en el artículo 83 se vuelve a insistir sobre las limitaciones a las leyes de bases y así se dice que no podrán en ningún caso, primero, autorizar la modificación de la propia ley de bases y, segundo, facultar para dictar normas con carácter retroactivo. La primera se basa en el principio de la jerarquía normativa, así al reconocer el carácter de ley formal a la norma que resulta, únicamente puede ser modificada por las Cortes. Respecto a la segunda prohibición, es decir, la facultad de dictar normas de carácter retroactivo, es sin duda fundamento el principio de seguridad jurídica reconocido en el propio texto constitucional artículo 9. Por lo que se refiere a la defunción de textos legales, en el expresado artículo 82 se dice que se hará por ley ordinaria.

La diferencia fundamental entre la ley de bases y el texto refundido es que en este segundo caso lo que se persigue es dar carácter unitario y de forma sistemática a un conjunto de disposiciones. Y en cuanto a la forma de ley ordinaria, es necesario tener en cuenta que la refundición legal trae consigo la derogación, bien sea parcial o total, de las disposiciones. Pero aún se matiza más en el texto constitucional cómo habrá de hacerse la refundición legal, es decir, que en la autorización dada al Gobierno habrá de especificarse si se hace en texto único o

si se incluye también regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que hayan de ser refundidos.

Por último, en el apartado 6 se hace referencia a unos mecanismos de control, los cuales se podrían establecer en las leyes de denegación, esto sin que sea obstáculo para la competencia propia de los tribunales. Pensamos, con Óscar Ozaga en los comentarios sistemáticos que hace sobre el tema, que deberían haberse especificado cuáles podrían ser estos mecanismos de control y su ejercicio en concreto. Como puede verse, aparte de cuestiones más o menos técnicas a la realización de estos preceptos, es importante señalar que tanto en el tema de la delegación legislativa como en los decretos leyes, debido al carácter excepcional de los mismos, ya que funciones legislativas son ejercidas por el Ejecutivo, que hablando así uno de los principios básicos de todo Estado de derecho, como es la división de poderes, quedan, por supuesto, muy limitadas y sometidas a unos requisitos tanto en su contenido como en su elaboración.

Respecto al capítulo noveno del texto que comentamos, trata del procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y de normas reglamentarias. En el artículo 23 se dice que los anteproyectos de ley presentados al Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos donde habrán de expresarse los que hubieran dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida en la norma, figurando como anexo la relación de disposiciones derogadas o modificadas y el correspondiente estudio económico y financiero. Si analizamos la ley de procedimiento administrativo en el artículo 129, vemos cómo sigue una trayectoria similar, únicamente que en dicha norma se habla de que la iniciativa a los proyectos de ley se iniciarán por el centro directivo correspondiente, es decir, por el ministro a quien afecte dicho anteproyecto de forma más directa.

Aunque nada se dice en la norma que comentamos al respecto, hay que entender que se basa en los mismos órganos. El artículo 34 trata del procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias. Estas dicen que serán elaboradas por el órgano que determine el ministro al que corresponda su propuesta o aprobación.

También la ley de procedimiento administrativo del 17 de julio del 58 establece que la Secretaría General Técnica o, en su defecto, la subsecretaría, informará sobre los proyectos de disposiciones de carácter general. Por su parte, en el apartado segundo de la ley se prevé un plazo para someter los proyectos a información pública. Este plazo no podrá ser inferior a los veinte días, estableciéndose que podrán presentarse alegaciones las entidades o personas a las que se refiere el artículo 5 de la Constitución, es decir, a través de las asociaciones y organizaciones reconocidas por ley.

También en la ley de procedimiento administrativo en el artículo 130 se establece este trámite de audiencia pública. Por último, tanto los anteproyectos de ley como los reales decretos que hayan de ser acordados en el Consejo de Ministros serán remitidos al secretario del Gobierno, el cual procederá a su reparto. Una vez que los titulares de los departamentos ministeriales

hayan manifestado su conformidad, se incluirá en el orden del día del Consejo de Ministros.

En el caso que no se diese esta conformidad o esta estuviese condicionada, se faculta al presidente del Gobierno para la inclusión del asunto en los debates del Consejo. Por lo que se refiere a los decretos que no hayan de ser aprobados por el Congreso de Ministros, estos serán remitidos al presidente por los ministros competentes a través del secretario del Gobierno. Respecto al trámite que establece la ley de procedimiento administrativo en el artículo 131, puede observarse que no se da esta facultad al presidente del Gobierno, lo que nos hace pensar que estamos ante una norma con un profundo carácter presidencialista.

En días posteriores se irán comentando los distintos capítulos de este proyecto de ley orgánica.