

DR 13 94

Derecho administrativo. Títulos sobre el rango normativo de las leyes orgánicas. Autor Eduardo Magallón.

Día de grabación 13 del 4 del 81. La nueva constitución ha reservado a un tipo específico de ley, la llamada ley orgánica, el tratamiento de ciertas materias de especial importancia. El artículo 81.1 establece al respecto.

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. Un repaso del texto fundamental permite completar esta lista inicial de la siguiente forma. Disculpen, voy a hacer una lista alargada, pero prácticamente completa.

Esto es, las bases de la organización militar, artículo 88, artículo 82, la institución del defensor del pueblo, artículo 54, el régimen de suspensión de derechos fundamentales para personas determinadas, artículo 55.2, el orden sucesorio, artículo 57.5, la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, artículo 87.3, las modalidades de referéndum, artículo 92.3, la autorización para la celebración de tratados por los que se atribuya en alguna organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, artículo 93, las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 104.2, la composición y competencia del Consejo de Estado, artículo 107, los estados de alarma, excepción y sitio, artículo 116, se está regulando en estos momentos en el Parlamento esta ley orgánica, la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera y del personal al servicio de la Administración de Justicia, la autorización de la constitución de comunidades autónomas cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia que no reúna las condiciones del artículo 143.1, el otorgamiento de estatutos de autonomía a territorios no integrados en la organización provincial y la sustitución de las corporaciones locales a que se refiere el artículo 143.2, artículo 144, la creación de policías dependientes de las comunidades autónomas, artículo 148.1.22 y 149.1.29, los términos del referéndum previsto en el artículo 151.1, el ejercicio por las comunidades autónomas de las competencias financieras a que alude el artículo 57.1, las normas para resolver los conflictos entre éstas y el Estado y la regulación de las posibles fórmulas de colaboración financiera entre los mismos, artículo 157, el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones, artículo 165. Las leyes orgánicas sólo pueden ser producidas por las Cortes Generales, no por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y además requieren un corón especial. Esto plantea unos problemas que iremos viendo.

En ello también radica su singularidad. El artículo 81.2 dispone en efecto que la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso en una

votación final sobre el conjunto del proyecto. Los artículos 75.3, 82.1, 86 y 83, perdón, 87.3 de nuestra Constitución contribuyen desde diversas perspectivas a resaltar la exclusividad de la atribución a las Cortes Generales de la competencia para manejar este concreto instrumento legislativo y, en consecuencia, para operar en aquellos sectores que constitucionalmente reclaman su manejo.

Así, el primero de dichos preceptos prohíbe incluso al Pleno de las Cámaras, que integran las Cortes, delegar su competencia en estos casos a favor de las comisiones legislativas permanentes de las mismas. El artículo 82.1, por su parte, prohíbe igualmente la utilización, en tales supuestos, de la técnica de la delegación legislativa prohibición que el artículo 86 extiende también al decreto ley. El artículo 87.3 excluye, en fin, la iniciativa popular cuando algún precepto constitucional exige expresamente una ley orgánica.

Solo las Cortes Generales, en consecuencia, y concretamente el Pleno de cada una de las Cámaras que las componen, pueden aprobar, modificar o derogar este tipo de leyes. Opinemos, y recordemos, que los diversos tipos de leyes existentes en nuestro ordenamiento tienen idéntico valor e idéntica fuerza, ya que las diferencias se reducen al origen y al mecanismo de producción. ¿Qué ocurrirá, entonces, si una ley ordinaria contiene un precepto que contraría a una ley orgánica? La identidad de rango normativo impide responder a esta pregunta en base al principio de jerarquía.

La ley orgánica no es jerárquicamente superior a las demás leyes. ¿Para qué sirve, entonces, la exigencia de mayoría absoluta del Congreso que distingue a las leyes orgánicas? La respuesta, ya que no en principios de jerarquía, debe buscarse en el principio de competencia. La Constitución reserva, como hemos visto, a las leyes orgánicas unas determinadas materias en las que, consecuentemente, la ley ordinaria no puede entrar.

Si ésta incide en alguna de aquellas materias, incurrirá en un vicio de nulidad, no por infringir el principio de jerarquía, sino por conculcar el principio de competencia, igualmente garantizado por la Constitución. En base a la infracción de este principio constitucional, el Tribunal Constitucional habrá de declarar la inconstitucionalidad de la ley ordinaria de la que se trate. Veamos en el artículo 9.3 el principio de jerarquía como lo establece la Constitución.

La Constitución, dice el artículo 9.3, garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos e individualidades, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Para efectos de lo que nos ocupa, recordemos que dice textualmente que garantizará la jerarquía normativa. Hemos expuesto un planteamiento general que ha sido alterado de alguna manera por el artículo 28.2 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional y también por la sentencia del 13 de febrero de 1981 del mencionado Tribunal sobre la posible inconstitucionalidad de varios preceptos de la ley orgánica por la que se regula el estatuto de centros escolares y en la que también se pronuncia sobre el carácter de las leyes orgánicas.

Valga, pues, este planteamiento general para destacar la importancia del tema sobre el que volvemos en el siguiente gui3n y del que le seguiremos hablando dada su extrema importancia y actualidad.