

DR 28 41

Buenas noches. Esto es Revista de Derecho Político, un programa que dirige el Departamento de Derecho Político de la UNED. Todos los lunes, 25 minutos de radio dedicados al análisis, el comentario y la actualidad de la ciencia política.

Comenzamos. ¿De qué hablaremos hoy en Revista de Derecho Político? Nos informa del contenido el director del Departamento, Antonio Torres del Moral. Hoy vamos a abordar tres problemas de derecho político muy distintos entre sí, pero de gran interés, espero, para los oyentes.

El profesor Santiago Sánchez hablará sobre las élites, que es una materia sobre la que nuestros alumnos de primer curso han solicitado que abordemos. Con igual criterio, la profesora Yolanda Gómez va a abordar el problema de la soberanía como elemento del Estado. Y, finalmente, el profesor Aguiar de Luque, en su sección de Jurisprudencia Constitucional, aludirá hoy a los decretos legislativos, materia que interesará sin duda a los alumnos de segundo curso y a los oyentes en general que gustan de las cuestiones de derecho y política.

Entramos ya a tratar el primero de los temas de hoy. Vamos a hablar de las teorías elitistas y lo va a hacer el profesor del Departamento de Político, Santiago Sánchez. En las páginas dedicadas a la segunda lección de la primera unidad didáctica del primer curso de Derecho Político, hemos tratado de proporcionar una imagen de la naturaleza desigual diversa y heterogénea de la sociedad y de la materialización de esa desigualdad en distintos tipos de estratificación social.

Esa realidad objetiva ha sido y es objeto de análisis por filósofos, moralistas, sociólogos y antropólogos que persiguen encontrar los fundamentos, explicar las razones e indicar los efectos que en la vida privada y en la esfera pública tienen esas diferencias sociales. Es decir, han formulado teorías sobre la estratificación social. Naturalmente, los presupuestos, la metodología y la finalidad de esas teorías son diferentes.

Aunque las teorías han sido múltiples, en la unidad didáctica prácticamente sólo se alude a dos especialmente importantes, el funcionalismo y el marxismo, y ello en una versión reducida, pues a ambas escuelas pertenecen una pluralidad de autores. Dentro de ellas, y de manera ya más concreta, se exponen dos explicaciones pertenecientes respectivamente a esas corrientes de pensamiento. De un lado, en el ámbito del funcionalismo se recogen las teorías de las elites.

De otro, en el marco del marxismo, la atención se centra en la teoría de las clases sociales de Marx y de algunos marxistas contemporáneos. Las divergencias existentes entre los enfoques funcionalista y marxista respecto de las relaciones sociales, las instituciones y el sistema social en general, se traducen en puntos de vista distintos sobre la política y su dinámica. En concreto, las teorías sobre las elites parten de una premisa individualista.

Los hombres son desiguales de forma natural y originaria. Desde ahí, se postula que la

desigualdad política, la desigualdad económica y social es, en última instancia, efecto de aquella desigualdad natural e individual. Y, por último, se concluye que los resultados de los estudios de la estructura y de la dinámica sociales y políticas demuestran que, efectivamente, los individuos son desiguales.

La riqueza, el prestigio, el poder político que algunos, las minorías poseen, son el producto de sus cualidades y aptitudes que les capacitan para triunfar en competencia con los demás. Esta desigualdad natural lleva a una estructuración jerárquica de la sociedad, cuya cúspide está ocupada por los mejores, que naturalmente son muy pocos. Para los teóricos de las elites, el resto, es decir, la masa, no solamente está abocado a ser dirigido, sino que, con frecuencia, alimenta las tendencias oligárquicas con su admiración a las personalidades y la imitación de sus actitudes y conductas.

En el campo de la política, las proposiciones elitistas referidas equivalen a decir que todos los gobiernos son gobiernos de minorías. En esto, confluyen a la postre las teorías de la clase política de Gaetano Mosca, de la circulación de las elites de Pareto y de la ley de hierro de la oligarquía de Robert Michels. Las conclusiones a que dichos autores llegan no son, desde luego, una novedad en la historia de las ideas políticas y, en ese sentido, no tendrían mayor relevancia si no implicaran una equiparación indiscriminada de todas las formas de gobierno.

Las teorías elitistas pasan por alto, o no prestan la debida atención a, la radical diferencia existente entre las democracias y las autocracias, desconociendo a la postre, que aún admitiendo que siempre gobiernan unos pocos, el mecanismo de las elecciones libres y periódicas que hace posible no sólo escoger a los que mejor representan los intereses del pueblo, sino también reemplazarlos o sustituirlos si su gestión no satisface al cabo de poco tiempo, permite que las democracias se defiendan frente a las oligarquías y las diluyan por mor de la participación ciudadana, que por otra parte, se extiende cada vez más a todos los ámbitos de poder. Santiago Sánchez ha comentado las teorías elitistas, un tema recogido en la segunda lección de la primera unidad didáctica de primer curso. La soberanía es uno de los principios básicos en los que se asienta la organización de un Estado.

A continuación, la profesora Yolanda Gómez va a hacer un análisis de las características principales del concepto de soberanía. Para intentar explicar, aunque sea brevemente, el concepto y la funcionalidad de la soberanía, es imprescindible que antes entendamos que ésta es uno de los elementos consustanciales al Estado, entendido éste como una organización jurídica que puede llegar a ser coactiva, asentada en un territorio con límites propios, dentro del cual existe un conjunto de sujetos que constituyen el elemento personal. Pero esa organización jurídica, normativa, que puede llegar incluso a imponerse coactivamente a los sujetos que forman parte de la comunidad estatal, debe contar, inexcusablemente, con un poder que permita hacer realidad tal organización.

Efectivamente, la soberanía es, junto al territorio y al elemento personal, el tercer componente de esa realidad que llamamos Estado. Y mientras que el territorio y el elemento personal han

sido discutidos como integrantes imprescindibles del Estado, no lo ha sido nunca el poder soberano, al que toda la doctrina ha considerado como el elemento verdaderamente conformador de la realidad estatal. El Estado y la soberanía son, pues, como las dos caras de una misma realidad, ya que, como afirma Pérez Serrano, no se explica el concepto de Estado sin el de soberanía, ni ésta puede predicarse más que de comunidades políticas que ostentan la categoría estatal.

¿Pero qué es soberanía? La soberanía es, en principio, un poder autónomo propio de una comunidad estatal concreta. Hace referencia al despliegue en esa comunidad del poder político necesario para implantar y, en su caso, imponer dentro de la comunidad una estructura normativa. Pero para que un poder estatal pueda considerarse soberano es preciso que reúna determinados requisitos.

La doctrina, en general, ha señalado, como caracteres del poder soberano, los siguientes. En primer lugar, se trata de un poder originario, en tanto que no deriva de ningún otro poder. Es, además, un poder supremo, porque se encuentra por encima de cualquier otro poder existente dentro de la comunidad estatal.

En tercer lugar, es un poder único, lo que significa que no es compartido por ninguna otra realidad. Es, también, indivisible, característica que deriva precisamente del requisito anterior. Y, por último, el poder soberano es permanente y perpetuo, porque si tuviera plazo, el que pudiera determinar dicho plazo sería, en realidad, el que tuviera el poder supremo, es decir, el soberano.

Sin duda, se debe a Bodino el concepto de soberanía que formuló en el siglo XVI, ya que hasta entonces las doctrinas existentes, tanto las llamadas democráticas medievales como teocráticas, estaban basadas en la creencia de que el poder político lo confería Dios para que fuera utilizado en el mundo conforme a ciertos principios que se consideraban inherentes a la naturaleza humana. De ahí que la eficacia de las normas legales radicara en que su naturaleza era propia de la obra de Dios. Con la sociedad estatal llega el concepto de poder soberano como el que puede crear derecho libremente.

La soberanía es, por tanto, esa facultad de crear relaciones jurídicas, de crear derecho, con plena libertad y autonomía dentro de una comunidad estatal concreta. Pero la soberanía, como poder autónomo, ha tenido diversos titulares a través de su historia. Así, por ejemplo, el monarca absoluto era el titular de la soberanía que ejercía en nombre de Dios, o posteriormente la soberanía era compartida por el rey y las cortes, como se establecía en los textos constitucionales españoles de 1845 y 1876.

Y sobre todo es conocida la polémica acerca de los conceptos de soberanía nacional y popular, polémica que merece, a nuestro juicio, que nos detengamos aunque sea brevemente en ella. Ha sido bastante usual en los últimos tiempos considerar que la soberanía popular y la soberanía nacional son conceptos distintos. Esto se ha debido a cierta manipulación de que ha sido objeto el término nación.

Efectivamente, nada hay que pueda avalar la diferencia que se ha pretendido señalar entre el término pueblo y el término nación, ya que ambos eran sinónimos en el siglo XVIII. La enciclopedia y las obras de Condorcet y Sieyès, por ejemplo, así lo evidencian. Lo que realmente sucedió fue que el término nación fue identificado no sólo con el conjunto de habitantes de un país, sino también con su cultura, sentimientos y especialmente con intereses colectivos, hasta llegar a reducir el concepto de nación al conjunto de propietarios, como elementos económicos más consolidados.

Mientras que el término pueblo ha significado simplemente el conjunto de habitantes de un país. La consecuencia política más importante de esta errónea diferenciación fue que la soberanía nacional no requería el sufragio universal. Le bastaba el censitario, la representación de los propietarios que eran los que tenían intereses, mientras que la soberanía popular precisaba del sufragio universal.

Fue a partir de la revolución francesa en 1791 cuando se pretendió emplear esta distinción, sobre todo por parte de los revolucionarios menos demócratas, que pretendieron relegar el término pueblo al puro concepto sociológico, mientras hacían del término nación el ente mítico supremo de la organización política. La realidad es otra. Tanto la expresión soberanía nacional como soberanía popular hacen referencia al conjunto de ciudadanos, sólo que los teóricos demócratas entendían por conjunto de ciudadanos a todos los nacionales del país, mientras que los de menos demócratas optaron por considerar que tal conjunto de ciudadanos hacía referencia exclusivamente a un grupo de personas, las que poseían una determinada renta, propiedades, cargo, estudios, etc.

Una vez que ya tenemos delimitado el concepto de soberanía como poder supremo en una comunidad estatal que permite la creación de derecho y explicado, sin duda, con brevedad, algunas de las formas de enunciarla, debemos ahora hacer una distinción entre soberanía y legitimidad, conceptos que, aunque muy unidos y ambos a su vez al de Estado, son diferentes. Quizá la más clara distinción entre estos dos conceptos, soberanía y legitimidad, se encuentre en que la primera de ellas hace referencia al poder estatal, capaz de crear y hacer cumplir las leyes, y la legitimidad se refiere a la justificación de ese poder, que conlleva a la vez la aceptación por parte de la comunidad y que permite la organización normativa pacífica. Por su parte, la Constitución Española de 1978 establece en el apartado 2 del artículo 1 que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.

Conforme a lo que hemos dicho en este comentario, nuestra Constitución vigente señala que el titular de la soberanía es el pueblo español, entendido como el conjunto total de los sujetos que lo integran. Por otra parte, el sufragio universal está establecido en los artículos 68 y 69 de nuestro texto fundamental, y de este poder soberano emanan todos los demás poderes del Estado, que lógicamente se encuentran sometidos a ese poder supremo. Diremos como conclusión que la soberanía es uno de los principios básicos en que se asienta la organización de la comunidad estatal y que permite la implantación del derecho en la comunidad política.

Y hasta aquí la intervención de Yolanda Gómez. Pasamos ya a la sección de jurisprudencia constitucional. El catedrático de Derecho Político del País Vasco, Luis Aguiar de Luque, viene explicando a través de las sentencias dadas por el Tribunal Constitucional la amplia jurisprudencia que rodea a la Constitución.

Hoy se va a ocupar de estudiar los decretos legislativos. Profesor Aguiar. Tras las leyes orgánicas elaboradas por las Cortes, con unas mayorías cualificadas, y los decretos leyes emanados del Gobierno por razones de extraordinaria y urgente necesidad, de los que nos hemos ocupado en anteriores sesiones de nuestra crónica, el tercer instrumento normativo con valor de ley del que se ha ocupado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha sido el de los decretos legislativos regulados en los artículos 82 a 86 de la Constitución.

Como es sabido, tales preceptos prevén la posibilidad de que las Cortes puedan delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, bien previa elaboración de una ley de bases por el Parlamento, bien previa autorización de dicho órgano legislativo para que el Gobierno refunda en un único texto varios cuerpos legales que regulen una materia. Ley de bases o pluralidad de textos legales sobre una materia que operarán a modo de límite para la actuación del Gobierno. Ahora bien, la concreta naturaleza de estas normas emanadas del Gobierno que llamaremos decretos legislativos y su ubicación en el sistema de fuentes, no es cuestión sobre la que haya general acuerdo en la doctrina.

Así, mientras que García de Enterría mantiene que dicha institución representa una alteración de las relaciones ley-reglamento, esto es, que no es una dejación de facultades del legislador, o una transferencia del poder legislativo a la Administración, sino una norma reglamentaria que en cuanto asumida por el legislador, aunque sea con carácter previo antes de conocer su contenido, cobra valor de ley. En suma, es en origen una norma meramente reglamentaria. Jiménez Campo, por el contrario, pone el énfasis en el valor de la ley, en el valor de ley, perdón, del decreto legislativo por expresa disposición del constituyente.

Sin embargo, el tema no es meramente académico, sino que tiene importantes consecuencias prácticas. En efecto, ¿se han dado ustedes cuenta de que el gobierno puede excederse en su cometido y elaborar lo que se denomina un decreto legislativo ultra vires? Esto es, que excede de la competencia que tenía asignada. Si el decreto legislativo es una norma reglamentaria que cobra valor de ley en cuanto se acomode a la ley de bases, cuando traspasa dicho nivel no es ley y el control de tales decretos legislativos corresponde a los tribunales ordinarios.

Será la tesis de García de Enterría, que se apoya en el apartado sexto del artículo 82 de la Constitución, que dice que sin perjuicio de la competencia de los tribunales, las leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control. Esto es, los tribunales pueden juzgar, por decirlo así, la legalidad de los decretos legislativos. Por el contrario, según la tesis de Jiménez Campo, dado que los decretos legislativos son verdaderas leyes desde el mismo momento de su elaboración por el gobierno, la competencia para declararlos ultra vires no puede corresponder a los tribunales ordinarios, que no pueden juzgar a las leyes, tarea que es

una competencia en régimen de monopolio por el Tribunal Constitucional.

Como se ha habido en nuestro sistema de justicia constitucional, el único órgano jurisdiccional que puede invalidar una ley es el Tribunal Constitucional. Los tribunales ordinarios podrán velar tan sólo por la regularidad formal de su procedimiento de elaboración. Pues bien, este es el problema al que tendrá que encararse el Tribunal Constitucional en su sentencia de 19 de julio de 1982.

El asunto es el siguiente. El magistrado de trabajo número 18 de Madrid tenía que aplicar el artículo 137 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobada por decreto legislativo de 13 de junio de 1980. Sin embargo, sospechando que se trataba de una norma, de un lado ultravires y de otro lado, contraria en su contenido a varios preceptos de la Constitución, plantea ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad.

El Tribunal, en su sentencia, declara que efectivamente es un decreto legislativo ultravires y, por tanto, inconstitucional, y en mayor abundamiento su contenido vulnera también el artículo 24 de la Constitución y, por tanto, también adolece de inconstitucionalidad material. Sin embargo, a nosotros en esta ocasión sólo nos interesa el primer punto, esto es, los decretos legislativos ultravires son inconstitucionales y, por tanto, dicha declaración compete al Tribunal Constitucional. Si bien la sentencia no llega a pronunciarse respecto a cuál ha de ser entonces el control de tales decretos legislativos ultravires por parte de los tribunales ordinarios.

Veamos brevemente la argumentación del Tribunal Constitucional. El mencionado decreto legislativo que aprueba la Ley de Procedimiento Laboral refunde toda la normativa anterior sobre dicha materia siempre que dicha normativa estuviera vigente. Sin embargo, en su labor va a refundir también el contenido de la Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1945 dictada al amparo del Fuero del Trabajo e inspirada en el propósito de llevar a cabo una decidida intervención tutelar de la Administración en el ámbito de las relaciones laborales, siendo el contenido de dicha Orden Ministerial el que sirve de base al artículo 137 del decreto legislativo impugnado.

Pues bien, parece innecesario advertir que dicha Orden Ministerial está derogada por la Constitución que en materia laboral parte de la libertad y autonomía de las relaciones laborales y por tanto cuando el Gobierno elaboró el decreto legislativo y redactó el tantas veces citado artículo 137, operaba en el vacío, no estaba habilitado para ello, por cuanto la única norma que podía servir de fundamento estaba derogada. Era en suma una actuación ultra vires. La conclusión de todo lo expuesto, como dirá literalmente el Tribunal Constitucional, es la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 137 de la Ley de Procedimiento Laboral.

No existiendo en el ordenamiento postconstitucional norma alguna con el análogo contenido al del citado precepto y no existiendo en la ley donde se contiene la norma habilitante ninguna delegación explícita o implícita para ello, el artículo 137 carece de cobertura legal y la decisión del Gobierno al aprobarlo así no está amparada por la delegación sino que excede de esta y en cuanto tal incurre en causa formal de inconstitucionalidad. Los decretos legislativos han sido

tratados por el profesor Luis Aguiar de Luque. Santiago Sánchez habló de las teorías elitistas y Yolanda Gómez se refirió al concepto de soberanía.

Estos son los temas que hoy hemos tratado en Revista de Derecho Político. Nada más, el próximo lunes a la misma hora volveremos a estar con ustedes para tratar nuevos temas relacionados con la ciencia política. Gracias por estar con nosotros y buenas noches.