

DR 28 39

Estamos llegando ya al final de la primera hora y lo hacemos con la Revista de Derecho Político, programa que ocupa los próximos 25 minutos. Hola, buenas noches. Aquí comienza un nuevo número de Revista de Derecho Político.

Lunes, 25 minutos de radio dedicados al análisis, el comentario y la actualidad de la ciencia política. Programa que dirige el Departamento de Derecho Político de la UNED. ¿Qué vamos a tratar hoy en Revista de Derecho Político? Nos informa del contenido del programa el responsable del mismo, Antonio Torres del Moral.

Nuestra revista adopta hoy su habitual estructura de tres páginas sobre otros tantos problemas del derecho político. Primeramente, el profesor Santiago Sánchez, del Departamento de Derecho Político, hablará sobre el tema del conflicto y el consenso, dirigido preferentemente a nuestros alumnos de primer curso de Derecho. Seguidamente, el profesor Aguilar de Luque, catedrático de Derecho Político de la Universidad del País Vasco, en su habitual sección de jurisprudencia constitucional, analizará el problema de las leyes orgánicas en el sistema de fuente de la Constitución Española.

Y, finalmente, yo haré un breve comentario sobre la restauración canobista y la Constitución de 1876. CONFLICTO Y CONSENSO Comenzamos con la primera página de nuestro programa. En el tema tercero de la primera unidad didáctica de Derecho Político aparecen conceptos muy utilizados en el campo jurídico como son conflicto y consenso.

A explicar el significado de estos términos va a dedicar su intervención el profesor Santiago Sánchez. Algunos alumnos de Derecho Político I, bien en convivencias, bien telefónicamente, han manifestado su deseo de que aprovecháramos las emisiones radiofónicas para clarificar algunos de los temas de las primeras elecciones. Atendiendo a ese deseo, durante el tiempo que resta hasta la celebración de las primeras pruebas personales, dedicaremos parte de los programas radiofónicos a realizar introducciones aclaratorias a algunos de los conceptos manejados en las citadas lecciones, en el correcto entendimiento de que, ello no obstante, el estudio debe centrarse en el texto de la unidad didáctica correspondiente.

Comenzaremos hoy comentando las ideas de conflicto y consenso incluidas en el tema tercero de la primera unidad didáctica. Las estructuras sociales no son conjuntos armónicos, homogéneos ni perfectos. Aunque desde la noche de los tiempos nunca ha faltado el pensador utópico capaz de imaginar un mundo carente de agresividad y enfrentamientos fruto de una humanidad transformada, la historia y la realidad cotidiana dentro y fuera de nuestro propio entorno se encargan de demostrarnos que los conflictos e incluso las formas más radicales de lucha son consustanciales a cualquier organización social que haya alcanzado cierta complejidad.

Sin embargo, la comprobación del carácter conflictivo de la vida social no significa la ausencia

en esa misma vida de sentimientos, conductas y prácticas de colaboración, acuerdo y solidaridad. De otra forma, la vida humana sería impensable. Resulta lógico, por tanto, que los puntos de vista se encuentren divididos a la hora de explicar tanto el funcionamiento regular de las estructuras sociales como el cambio social.

Unos hacen hincapié en la desigualdad, la desproporción, la oposición y la contradicción. Son los teóricos del conflicto. Por ejemplo, podríamos citar aquí a Hobbes, a Marx o a Oppenheimer.

Otros ponen el énfasis en la concordia, el acuerdo, la cohesión social y la integración y, sobre todo, en los mecanismos de la estructura social, de adaptación y de mantenimiento de esa misma estructura. Son los teóricos del consenso. Por ejemplo, los fisiócratas Adam Smith, Conte y, más modernamente, Parsons.

Ambas perspectivas son igualmente válidas y, o perdón, e igualmente insuficientes en sí mismas. Como ha escrito Jean Cazeneuve, la teoría del conflicto contiene una parte de verdad en el sentido de que los intereses de la sociedad no concuerdan nunca con los de todos los miembros de esta sociedad, de manera que, de hecho, una minoría tiende a identificarse con el interés general, lo que efectivamente engendra conflictos. Pero, por otro lado, la teoría funcionalista, la que podríamos denominar del consenso, es también verdadera en parte, porque toda sociedad está parcialmente integrada y, en consecuencia, tiende a funcionar según ciertas normas.

Conflicto y consenso son, pues, dos constantes de la vida social. Toda sociedad, y esto casi es una verdad de perogrullo, necesita de un consensus mínimo para subsistir. De otra manera, se desintegraría.

Pero, al mismo tiempo, la contraposición de intereses, valores e ideales es inmanente a la propia realidad del ser social. Por otra parte, sería erróneo considerar que la ausencia de conflictos es necesariamente indicativo de la presencia de consensus o de un buen funcionamiento del sistema social. Basta pensar en el silencio político-social de los países totalitarios, donde el conflicto está arrinconado por el terror.

El conflicto desempeña funciones tremendamente positivas como elemento dinamizador de la estructura social que es. Pero es que, principalmente, el conflicto tiene que aparecer allí donde existan la división del trabajo, la estratificación social, la jerarquización social y las desigualdades. El conflicto surge donde existe dominio y donde existe poder.

Como ha escrito el profesor González Páramo, si el consenso ayuda a entender la estabilidad, el equilibrio y lo funcional de un sistema, el conflicto ilumina la historicidad, la coacción, el cambio, lo disfuncional, lo revolucionario. Pero, tan insuficiente como resulta el consenso para explicar la desintegración, los cambios subversivos, las rápidas conmociones, lo contradictorio, coercitivo y generador del cambio social, así resulta de deficiente el conflicto para explicar lo relativamente permanente y básico. Hasta aquí las explicaciones sobre conflicto y consenso

que ha hecho el profesor Santiago Sánchez.

Pasamos a la página de jurisprudencia constitucional. Como es habitual, cada 15 días el profesor Luis Aguiar de Luque, catedrático de Derecho Político del País Vasco, va a hacer un comentario de jurisprudencia. Hoy se va a centrar en las leyes orgánicas.

Profesor Aguiar de Luque. Como ustedes ya saben, la Constitución Española de 1978 introduce una nueva figura normativa en su artículo 81. Me refiero concretamente a las leyes orgánicas, leyes que según indicaba en la introducción que hacía en días pasados al tema de las fuentes, carecen de precedentes en nuestro ordenamiento, pues los que existen poco o nada tienen que ver con la regulación que ofrece el actual artículo 81.

En efecto, recuerden que el citado artículo aborda las leyes orgánicas desde una doble perspectiva. Son leyes orgánicas, de un lado, las que regulan unas determinadas materias, pero de otro, las mencionadas leyes orgánicas precisan en su elaboración, modificación o derogación el respaldo de una aprobación por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Pues bien, tan aparentemente inocua regulación está plagada de problemas jurídicos como la práctica posterior se ha encargado de poner de manifiesto.

Dejando de momento otras cuestiones menores y centrándonos en el problema medular, sobre el que de otra parte ya ha tenido que pronunciarse el Tribunal Constitucional, ¿qué lugar ocupan en las fuentes del derecho de las citadas leyes orgánicas? ¿Son unas normas superiores a las leyes ordinarias o, por el contrario, están en el mismo plano? La primera respuesta que se nos ocurre es que constituyen un tipo de norma superior a las leyes ordinarias, puesto que se exige una mayoría cualificada para su aprobación. Pero, sin embargo, las cosas no son tan simples como parece en la primera vista, pues en la medida en que la Constitución contiene una lista atada de materias que regular por ley orgánica, ¿se han dado ustedes cuenta de que tampoco ese legislador orgánico podrá libremente imponer forma de ley orgánica a materias distintas de las previstas en la Constitución? En suma, como ha sostenido un importante sector doctrinal, se trata de una clase de leyes que regula unas determinadas materias, sí, y que convive en nuestro ordenamiento con otro tipo de normas que regulan otras distintas materias. Segunda explicación, que parece jurídicamente más ajustada, pero que en la vía práctica también plantea serios problemas, puesto que, ¿qué sucede entonces con aquellos preceptos que, no siendo en sentido estricto materia de ley orgánica, se deslizan en el texto de una ley aprobada con tal carácter? La ley reguladora del Tribunal Constitucional ha ofrecido una primera respuesta en su artículo 28, al decir que, cualquiera que sea su contenido, una ley orgánica sólo podrá ser modificada por otra ley orgánica.

Problema que, de otra parte, se ve agravado desde el momento en que incluyendo en una ley orgánica esas materias conexas, que es como se denomina estas adherencias de las leyes orgánicas, se puede incluso reducir el ámbito de competencias de las comunidades autónomas. Pues bien, en este orden de problemas, el Tribunal Constitucional se ha tenido que enfrentar con dicha cuestión en varias ocasiones, y sobre todo en la sentencia de 13 de febrero del 81,

recaída en el recurso de inconstitucionalidad sobre el Estatuto de Centros Escolares, donde frontalmente ha tenido que encararse con el tema, o quizá, como tendremos ocasión de comprobar, la oportunidad fallida más importante para dar una respuesta global y definitiva a dicho tema. Sintetizando esa dispersa doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, creo que ésta se puede reducir a tres puntos.

Primero, las leyes orgánicas constituyen un instrumento normativo excepcional, y que, por tanto, ha de emplearse restrictivamente so pena de petrificar al ordenamiento, como dice el propio Tribunal. Y congruentemente con ello, sólo podrá regularse con forma de ley orgánica aquellas materias específicamente así previstas en la Constitución. Sus palabras textuales, las palabras del Tribunal serán si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas, también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias, y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materia reservada a la ley ordinaria.

En segundo lugar, y matizándolo anterior, ello no excluye la posibilidad de que una ley orgánica regule materias conexas cuando razones de conexión temática, de sistematicidad o de buena política legislativa así lo exijan. Sin embargo, pese a la importante quiebra que representa del concepto general mencionado en primer término, la sentencia no elabora una construcción dogmática de tales excepciones, limitándose a constatar que, por las razones anteriormente expuestas, el legislador podrá sentirse inclinado a incluir en la ley orgánica materias conexas, ambiguo criterio que ha sido blanco de frecuentes críticas. Y, por último y en tercer lugar, el Tribunal Constitucional advierte que dichas materias no deben quedar cubiertas por la fuerza de ley orgánica a que se refiere el artículo 28 de la ley, ya citado, bien porque la propia ley orgánica así lo indique o bien porque el Tribunal Constitucional así lo declare.