

DR 13 133

Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo 1, título Notas sobre el control de los textos refundidos. Autor Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, fecha de grabación 21 de febrero de 1983, fecha de emisión 9 de marzo de 1983. Una vez más, una sentencia del Tribunal Constitucional nos sirve como detonante para el replanteamiento de un problema de fuentes, de fuentes del derecho.

En esta ocasión, la sentencia es la número 51.982, de 19 de julio, que falla en una cuestión de inconstitucionalidad, la número 54.982, sobre la constitucionalidad de un precepto del decreto legislativo 1568.980, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. Y el problema, ya ha quedado anunciado, la naturaleza y el control de los textos refundidos. Como es bien sabido, la posibilidad de refundición a través de decretos legislativos constituye, junto a la aprobación de textos articulados, una de las dos modalidades de delegación legislativa reconocidas por la Constitución.

Tiene lugar cuando una ley de las Cortes Generales autoriza al Gobierno para que proceda a la aprobación de un texto, llamamos texto refundido, en el que o bien refunden una sola norma las disposiciones legales relativas a esa materia contenidas en leyes diversas, o bien, si así se le autoriza expresamente, procede incluso a regularizar, aclarar o armonizar expresamente los textos objeto de refundición, con el fin de obtener un producto normativo homogéneo y técnicamente apropiado. La definición se completa naturalmente, significando que la norma aprobada por el Gobierno tiene fuerza de ley. Al igual que ha hecho con los textos articulados, la Constitución de 1978 ha trazado para esta figura un cuadro riguroso de requisitos, así como un esquema plural de controles.

Por enumerar brevemente los primeros, los requisitos, diremos, como requisitos generales a toda delegación legislativa, artículo 82, párrafo 3º de la Constitución, la delegación tiene que realizarse al Gobierno, sin que quepa ningún tipo de subdelegación, debe de ser expresa para materia concreta y con fijación de plazo, y en fin, se agota con su uso, no cabiendo una delegación de modo implícito o por tiempo indeterminado. Y bien, como requisitos específicos, párrafo 5º de ese mismo artículo 82 de la Constitución, la autorización para refundir determinará el ámbito normativo a que se refiere la delegación, especificando cuál de los dos supuestos antes comentados va a ocurrir, o bien formular un texto único, o bien regularizar, aclarar y armonizar. Sobre los controles, el párrafo 6º de ese mismo artículo 82 es tan expresivo como problemático.

Sin perjuicio de la competencia propia de los tribunales, dice el artículo, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control. Decíamos problemático porque las técnicas de control que de ellos resultan son distintas y la doctrina ha constatado la dificultad existente para armonizarlas. En primer término, son competentes, lo hemos visto, los tribunales ordinarios, pero también, y junto a ello, y en segundo lugar, pueden serlo las Cortes Generales, tal y como queda facultado por el texto comentado, al remitir a los controles

adicionales que la ley autorizante permita en cada caso.

Pero es que, además, y en tercer término, está también el control por el propio Tribunal Constitucional, según apunta el artículo 27 de su propia ley orgánica. Con toda lógica, por lo demás, dado que estamos hablando de normas con fuerza de ley. ¿Cómo ordenar esas diferentes esferas de control? A ello vamos a dedicar fundamentalmente el resto del comentario.

Sabido es que, anteriormente a la aprobación de la Constitución, difícilmente cabía hablar con generalidad de un control jurisprudencial, de un control judicial, de los textos refundidos. Fue precisamente por la vía de los textos refundidos que la jurisprudencia fue aceptando progresivamente la posibilidad de ese control judicial en base a un argumento explicado por la doctrina de asunción anticipada condicional de rango. De forma tal que, si se excedía el texto refundido o también el texto articulado en el desarrollo de la ley de habilitación, se entendía que en el exceso, en la parte que excediese, tenía solamente valor reglamentario en cuanto, efectivamente, se introdujese, produjese, ultravirese.

Ahí entraba en consecuencia el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Después de la Constitución se abre, hemos visto, el control a tres mecanismos diferentes. El primero, decíamos, las fórmulas adicionales que se han interpretado unánimemente, lo ha interpretado la doctrina, como control por las Cortes Generales, recuperándose así una vieja práctica histórica que permitía la revocación por las Cortes Generales de la mala utilización de las delegaciones legislativas.

Sin embargo, el trazado que hace la Constitución plantea por lo menos tres problemas. El primero es que el texto constitucional es más amplio. No dice solamente la posibilidad de ratificación por las Cortes Generales, sino que habla, en definitiva, de fórmulas adicionales previstas en la Ley de Delegación.

El segundo, ligado con ello, es determinar cuándo procede la intervención de las Cortes Generales. Hoy tenemos las disposiciones del Reglamento del Congreso que son expresivas en esta materia. El nuevo Reglamento del Congreso, del que ya nos hemos ocupado en alguna ocasión anterior, dedica al control de las normas del Gobierno con fuerza de ley el título sexto, artículos 151 a 153.

Y, en concreto, al problema que nos ocupa los artículos 152 y 153. Pues bien, en ese reglamento se establece, en primer lugar, la obligación de depósito de los textos refundidos o textos articulados que hagan uso de la delegación. Y, en segundo término, prevé la posibilidad de un proceso de ratificación, de un procedimiento de ratificación, en concreto establecido en el artículo 153, sobre el cual no podemos entrar aquí, pero que, en definitiva, admite que las Cortes Generales controlen el ejercicio del uso hecho por la delegación.

El tercer problema, en relación con las Cortes Generales, es precisamente cuál puede ser el valor de su control. El valor lo deja el Reglamento del Congreso, el 153, a lo que diga la propia

ley de delegación. Y, en definitiva, queda en el aire si cabe a las Cortes Generales vincular con su decisión a la decisión que en su momento tomen tribunales ordinarios o tribunal constitucional.

Parece claro, en principio, que no podrá esta decisión de ratificación de las Cortes vincular, en caso alguno, al tribunal constitucional. Más complicado, sin embargo, es el supuesto de si las Cortes Generales, que ratifiquen efectivamente, que entiendan que se ha hecho un buen uso de la delegación, vinculan con esta decisión la actividad del juez ordinario. A pesar de todo, y que efectivamente vemos surgir problemas en la actividad controladora de las Cortes Generales, todavía más problemática es la dualidad de sistema de control establecida por la presencia del tribunal constitucional junto a los tribunales ordinarios.

Para un sector de la doctrina se ha entendido, en aplicación del viejo argumento del artículo 11 de la Ley General Tributaria, que al juez corresponde al control de todo ultravíres, de todo exceso en la delegación, mientras al tribunal constitucional queda exclusivamente el intravíres, el exceso por motivos de constitucionalidad. En definitiva, el ultravíres como vicio de legalidad queda al juez ordinario, el control de la inconstitucionalidad material queda al tribunal constitucional. Frente a ello, el problema es que el exceso en el uso de la delegación constituye un vicio de inconstitucionalidad formal, también controlable efectivamente por el Tribunal Constitucional.

Ante ello, dos son las grandes líneas de interpretación que ha manejado la doctrina. Por una parte, admitir que existe en este momento una dualidad de instancias de control, con idéntica competencia, tribunal constitucional o tribunales ordinarios, o intentar delimitar campos. Se ha sugerido, por una línea de interpretación, que puede ser como criterio suficiente de solución entender el control exclusivo del Tribunal Constitucional dado el rango formal de ley y en coherencia con lo que ocurre en el derecho comparado, por ejemplo en Italia donde el controlador es efectivamente la Corte Constitucional, dejando exclusivamente al control del juez ordinario el control formal de los vicios de procedimiento, es decir, el incumplimiento en su caso de las disposiciones procedimentales previstas en los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Aquí es donde podemos enlazar ya con la sentencia 5182 de 19 de julio. La sentencia, tras ratificar lo que en su día dijo en otra sentencia, sentencia de 31 de mayo de 1982, que bien conocemos en tanto en cuanto se ocupaba del control de los decretos leyes que aquí tuvimos ocasión de comentar, tras ratificar lo que decía en aquella sentencia sobre el carácter limitado de la potestad del Gobierno para dictar normas con rango de ley, que queda sometida a unos requisitos tasados, sienta un principio general sobre el control de los textos refundidos. Sin perjuicio de otras fórmulas de control, el Tribunal Constitucional es competente para conocer de la inconstitucionalidad de un decreto legislativo tanto por razones formales como materiales, incluyendo, por tanto, el control de la autorización correcta de la delegación conferida.

La verdad es que el Tribunal Constitucional en esta sentencia no dice mucho más que esto que efectivamente acabamos de comentar. La sentencia comentada, en definitiva, no entra en la cuestión de la dualidad de competencias Tribunal Ordinario-Tribunal Constitucional, limitándose a expresar que, ya que se le ha enviado el conflicto, está en condiciones y es de su competencia el solucionarlo. No cabe obviar, sin embargo, que la consulta procede por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad de una magistratura.

Una magistratura que, según consta en los antecedentes de la sentencia, se inhibe expresamente en favor del Tribunal Constitucional argumentando el rango legal de la norma, en cuanto que, si se delega, dicen los antecedentes de la sentencia, potestad legislativa, el producto legislativo delegado nace con rango de ley. Debe notarse, no obstante, que el decreto legislativo impugnado no era esencial para fallar el fondo del pleito en la magistratura, lo cual, en principio, de otras maneras, no incide en lo que aquí venimos tratando. Sobre el fondo de los requisitos exigidos a los textos refundidos, la sentencia también da, fundamentalmente, dos notas.

Por una parte, nos dice el Tribunal Constitucional, no cabe incluir en un decreto legislativo que hace uso de una autorización para refundir preceptos de normas que han sido derogadas y cuyo sentido es contrario a la ley que ordenó la refundición. Igualmente, el Gobierno incurre en exceso en el uso de la delegación, en aquel caso en que, en definitiva, incluya, sin habilitación de la ley delegante, preceptos no deducibles de las normas a refundir. Y la sentencia da, por fin, una tercera nota de gran interés.

La última nota de gran interés que ofrece el fallo que nos ocupa es la utilización por el Tribunal Constitucional del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos asumido en el artículo 9 de la Constitución. La sentencia lo define, y lo define como carencia de razones formales y materiales, abriendo un criterio sobre cuya importancia no hace falta insistir aquí. Destaquemos tan sólo que, en el caso que nos ocupa, no queda definitivamente perfilado, pues la carencia de razones materiales deriva aquí de la propia carencia de razones formales, la inclusión de un precepto no autorizado por la delegación, quedando en el aire, además, si por carencia de razones ha de incluirse toda actuación formalmente contraria al ordenamiento en vigor.