

DR 13 42

Derecho Administrativo 1, título Leyes Refrendadas, autor Eduardo Magallón. Día de emisión 21 y 30 de noviembre. Entenderemos mejor el epígrafe Leyes Refrendadas, formulándolo como regulación del referéndum consultivo en nuestra Constitución, materia esta que va a ocupar nuestra exposición.

Vamos a comprobar cómo nuestra Constitución, además de otras modalidades de referéndum, como aquellos que han sido necesarios para la aprobación de los Estatutos de Autonomía recientemente celebrados, contempla en su artículo 92 la específica modalidad de referéndum, el referéndum consultivo, al que podrán ser sometidos o sometidas las decisiones políticas de especial trascendencia, como vamos a ver. La cuestión más importante que subyace en todo lo que vamos a analizar consiste en averiguar si conforme a nuestra Constitución es posible sostener la posibilidad de someter al referéndum las leyes de cortes. Pero en fin, vayamos ya al artículo 92 y veamos lo que nos dice.

Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas al referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey mediante propuesta del Presidente de Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

Volvamos a fijarnos en su primer apartado, donde bien claro se establece que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas al referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Resulta, pues, necesario determinar el alcance de la expresión decisiones políticas de especial trascendencia, dado que en ella está la clave de la cuestión, en el sentido de si la misma comprende o no las leyes de cortes. En una primera lectura podríamos deducir que con la redacción que acabamos de leer el término decisiones políticas de especial trascendencia, incluiría perfectamente las leyes aprobadas en cortes, o podrían incluirlas, pero vamos a ver por qué no.

La respuesta negativa nos viene dada al escuadriñar lo que técnicamente se ha dado en llamar la voluntad del legislador, o si se quieren, las posiciones de las fuerzas políticas ante este precepto, por lo que no tenemos más remedio que seguir los distintos pasos que las materias reguladas por este artículo siguieron a lo largo del proceso constituyente. No se le escapará al oyente la importancia del asunto. En el fondo de la cuestión se estaba debatiendo la posibilidad de derogar leyes aprobadas por las cortes, de leyes en vigor, y más en el fondo se estaba cuestionando, o se cuestionaba incluso, los diversos niveles de democracia, o por lo menos importantes instrumentos de participación popular, en cierta controposición con la representación parlamentaria.

Pero vayamos avanzando. La posibilidad de someter a referéndum leyes de cortes aprobadas y aún no sancionadas era muy clara en el anteproyecto de la Constitución publicado en el Boletín

Oficial de las Cortes el día 17 de abril de 1978, en cuyo artículo 85 se contemplaban las materias de las que son objeto ahora el artículo 92, aunque con un contenido diverso que literalmente era el siguiente. Las leyes aprobadas por las cortes y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.

2. El plazo previsto en el artículo anterior para la sanción real se contará a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 3. El referéndum será convocado por el Rey a propuesta del Gobierno por iniciativa propia o de cualquiera de las Cámaras. 4. Corresponde también la iniciativa del referéndum relativo a la derogación de leyes a tres comunidades autónomas o a los electores en número no menor de 750.000. 5. Una ley orgánica regulará el ejercicio del referéndum legislativo y constitucional, así como el ejercicio de la iniciativa popular a que se refiere el apartado 3 de este artículo y la establecida en el artículo 80, hoy 87.

Fijémonos en el primer apartado del artículo. En el mismo se dice textualmente las leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de las leyes en vigor podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. Vemos que en el texto posteriormente aprobado del artículo 92 de la Constitución en vigor han desaparecido expresamente las leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas y la derogación de las leyes en vigor, mientras que se han mantenido las decisiones políticas de especial trascendencia.

En el supuesto de que la formulación que contiene el artículo 92 no hubiera tenido la redacción antecedente que hemos reflejado, hubiera sido posible sostener que algunas leyes son decisiones políticas de especial trascendencia o más precisamente que pueden contener decisiones de especial trascendencia y en su virtud ser sometidas a referéndum. Sin embargo y dado que fueron contemplados estos extremos y suprimidos en la redacción final, se deduce claramente que esa posibilidad fue expresamente descartada, por lo que cabe afirmar la imposibilidad de someter a referéndum las leyes aprobadas en Cortes o bien la derogación de leyes en vigor. Ahora bien, la limitación que apuntamos tiene un carácter formal, es decir, que ni una ley aprobada por las Cortes y aún en el supuesto que no haya sido sancionada por el Jefe del Estado, ni una ley ya sancionada pueden como tales someterse a la consulta de todos los ciudadanos por medio de referéndum.

Sin embargo, si es posible que el Congreso de los Diputados autorice al Presidente del Gobierno para que éste proponga al Rey la celebración de un referéndum cuyo contenido sea o no la adopción de una decisión política y cuya repercusión consista en que sea preciso o bien dictar una ley al respecto o modificar o derogar legislación vigente. Esta sería un poco la clave de este tema. Para mayor claridad vamos a seguir, vamos a observar un poco la génesis de este artículo.

La mayor parte de las fuerzas políticas que concurrieron en nuestro proceso político constituyente estimaron como negativa la experiencia italiana, donde el referéndum

abrogatorio ha generado no pocos problemas y enturbiado un tanto el ambiente político, facilitando un campo de juego idóneo a los partidos políticos marginales y extraparlamentarios, los cuales podían sacar de las cámaras las contiendas políticas para llevarlas a la calle, recogida de firmas que suscriben la solicitud de convocatoria a referéndum. Por ello se llegó a un acuerdo y se elaboró una enmienda en voce, consensuada por la casi totalidad de los grupos parlamentarios, pero que no gozó del respaldo de alianza popular. Se convino, por los representantes de los diversos partidos políticos, que defendiese dicha enmienda el señor Solé Turar, quien lo hizo en los siguientes términos.

Creo que al artículo 85, tal como está recogido ahora, contempla tres tipos de referéndum, aparte de los que ya la Constitución contemplan otros artículos. Uno es el referéndum sobre leyes aprobadas en las cortes y aún no sancionadas. Otro es el referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia.

Y el último es el referéndum derogatorio de leyes en vigor o de leyes ordinarias en vigor. Yo creo, sigue diciendo Solé Turar, que estos tres tipos de referéndum son distintos y de implicaciones políticas también diferentes. El primer referéndum, a mi entender, de leyes aprobadas por las cortes y aún no sancionadas, abre una extraña posibilidad de que la soberanía del Parlamento sea absolutamente menoscabada y establece la posibilidad de conflictos muy serios.

En el segundo caso, en el que las decisiones políticas de especial trascendencia, si no se matiza, pueden dar lugar también a que el Parlamento quede absolutamente colocado en un segundo plano. Y desde luego establecemos una dinámica que puede prácticamente no sólo establecer grandes conflictos entre los diversos poderes, sino reducir también al Parlamento a un papel absolutamente mínimo. En todo caso, si éste se mantiene, y creo que debería mantenerse, porque las decisiones políticas de especial trascendencia pueden ser importantes que se sometan a referéndum, debería quedar como un referéndum de tipo consultivo.

Acaba el señor Turar, sobre el señor Solé Turar. Resumimos y acabamos diciendo que de la lectura del artículo 92, y gracias a los antecedentes que hemos analizado, queda clara la imposibilidad de someter a referéndum las leyes aprobadas en cortes y aún no sancionadas, así como las leyes en vigor. Lo que nos tapara que, sometidas a referéndum las decisiones políticas de especial trascendencia, su resultado repercuta en la modificación de una ley vigente o en la elaboración de una nueva.

Para ampliar información sobre este tema, pueden ustedes consultar el trabajo del profesor de Derecho Administrativo, Enrique Linde, la Ley y el Reglamento en la Constitución, del tomo 1 de lectura sobre la Constitución, editado por la UNED, y el comentario sistemático a la Constitución Española de 1978, del profesor Óscar Alzaga, editada en ediciones del Foro Madrid.