

DR 28 18

Hola, buenas noches. Efectivamente, esto es Revista de Derecho Político. El tiempo de radio que la UNED dedica al departamento de esta disciplina y que se dirige tanto a los alumnos de primero y segundo de Derecho como a todos aquellos preocupados por la vida política en su vertiente jurídica.

Veinticinco minutos semanales que hoy concretamente se dedicarán a tres secciones. La página de opinión, el habitual comentario de jurisprudencia constitucional y el comentario de un nuevo libro sobre temas de la ciencia política. Pero dejemos que, como siempre, sea el responsable de Revista de Derecho Político, Antonio Torres del Moral, quien nos presente el contenido de hoy.

La página de opinión de nuestro número de hoy está a cargo del profesor Santiago Sánchez y versa sobre el tan debatido problema jurídico constitucional planteado por el decreto ley de expropiación de un grupo de empresas de Rumasa el pasado 24 de febrero. Le hemos pedido su opinión al profesor Santiago Sánchez al día siguiente de la publicación de dicho decreto ley y hoy la ofrecemos en nuestra revista. Seguidamente, el profesor Aguiar, en su página habitual de jurisprudencia constitucional, también tratará precisamente sobre el problema de los decretos leyes, aunque en general y no refiriéndose en concreto a este último decreto ley.

Y por último, la profesora Pilar Mellado comentará el libro del profesor Fernández Segado sobre las constituciones históricas españolas. Y tras la presentación comenzamos. Hoy la página de opinión se ocupará, como hemos dicho, del tema que ha acopado los últimos días los titulares de nuestros diarios y los informativos de radio y televisión.

Voy a procurar sintetizar a ustedes las razones por las cuales el Consejo de Ministros de ayer adoptó el real decreto que ya conocen ustedes y ya ha aparecido en el boletín oficial de hoy expropiando los bancos y sociedades del grupo Rumasa enumerados en el anexo de la propia disposición. Los antecedentes que han llevado al gobierno adoptado el pasado 24 de febrero. El ministro de Economía y Hacienda comenzaba así la rueda de prensa en la que habría de explicar los motivos que habían llevado al gobierno a expropiar Rumasa mediante un decreto ley.

La noche anterior así lo había anunciado el secretario de Estado para la Información. Junto a los motivos y consiguientes análisis estrictamente económicos, la expropiación del grupo Rumasa ha planteado cuestiones de orden jurídico y constitucional por el procedimiento empleado, el decreto ley. Así el grupo popular del Congreso presentó el pasado 28 de febrero un recurso de inconstitucionalidad.

Revista de Derecho Político pidió la opinión sobre estas cuestiones al profesor Santiago Sánchez al día siguiente de producirse la expropiación el día 25 de febrero. Esto fue lo que explicó. El boletín oficial del Estado de ayer 24 de febrero publicaba un real decreto ley cuyo

artículo primero establece se decreta la expropiación forzosa por causa de utilidad pública e interés social de la totalidad de las acciones representativas del capital de las sociedades incluidas en el anexo del presente real decreto ley.

El gobierno hacía así uso de la facultad otorgada en el artículo 86 de la Constitución en el que se prevé la adopción de decretos leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad. La inmediata entrada en vigor del decreto ley que expropia las empresas del grupo Rumasa no elimina el carácter provisional del mencionado decreto ley el cual deberá ser ratificado por el Congreso de los Diputados en el plazo de 30 días si no se quiere que pierda su vigencia. Dos interrogantes, aunque ambos están estrechamente relacionados, se nos plantean en este precipitado comentario de la norma gubernamental.

El primero de ellos concierne el propio concepto de expropiación empleado en el real decreto ley. El segundo se refiere al procedimiento empleado para realizar la expropiación. Inicialmente hay que dejar claro que, teniendo en cuenta el texto del real decreto ley y las declaraciones del Ministro de Economía y Hacienda, no debe existir el menor asomo de duda sobre la intención y la plasmación jurídica de la expropiación.

Las referencias al artículo 33, apartado 3 de la Constitución, la mención de la autoridad pública y el interés social y del justo y precio son terminantes. Al respecto puede además consultarse la ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre del 54, sus artículos 1 y 9, disposición esta que se encuentra aún en vigor. Ahora bien, el análisis de la institución de la expropiación, tanto desde un punto de vista histórico normativo como desde la perspectiva constitucional actual, revela que la expropiación ha sido concebida como un método de privación de un bien de un particular en aras de la autoridad pública.

Un caso típico en este sentido sería, por ejemplo, la expropiación de una finca a una persona mediando la correspondiente indemnización para construir un tramo de carretera o establecer una escuela pública. Cuando, como en el real decreto ley que comentamos, se produce una expropiación de los propietarios o accionistas de una serie de sociedades industriales y comerciales, invocando diversas razones y transfiriendo las acciones al Estado, resulta más difícil hablar de expropiación, aunque es cierto que la doctrina suele hablar en estos supuestos de expropiación legislativa. Lo que ocurre es que, en nuestro caso, pienso yo, debemos resistirnos a admitir que nos encontremos ante una expropiación legislativa, ya que, como su nombre indica, tal expropiación hubiera requerido de la correspondiente ley.

A mi modo de ver, lo que se ha producido ha sido lo siguiente. El Gobierno ha nacionalizado un grupo de empresas. El término nacionalización es bastante más adecuado que el de expropiación, por más que implique igualmente una privación de la propiedad, por la sencilla razón de que el objeto expropiado está constituido por un conjunto de bienes, por un capital, unas empresas, un holding en suma, que representa un tipo particular de propiedad organizada para la producción de mercancías y servicios en el ámbito de una economía de mercado.

Sin embargo, y no obstante lo que acabamos de exponer, el real decreto ley no ha empleado el término de nacionalización, sino el de expropiación. Aunque, como es sabido, el Gobierno tiene potestad para nacionalizar, y encontraría sin duda su apoyo constitucional en el artículo 128 de la Constitución, aunque, como hemos dicho, el Gobierno tiene esta potestad para nacionalizar, se ha resistido a emplear dicho término. ¿Cuál puede haber sido la razón para que ello fuera así? Pues, en principio, y de una forma un tanto simple, había que decir que el artículo 128 exige que la nacionalización se lleve a cabo mediante ley, y la tramitación legislativa, dados el tiempo que requiere y la publicidad que comporta, hubiera implicado que el fin que el Gobierno se proponía alcanzar mediante el real decreto ley se habría frustrado.

De ahí que se haya optado por el instrumento del decreto ley en una actuación rápida y cautelosa tendente a evitar que la situación contemplada se deteriorase aún más con grave riesgo para un amplio sector de la economía nacional. Sin embargo, la cuestión no queda por lo expuesto ni esclarecida definitivamente ni desde luego solucionada. Pues, ¿en qué medida es un decreto ley el procedimiento adecuado para expropiar un grupo de empresas? La relación literal del artículo 33.3, que parece contener una reserva de ley, se refiere a la ley en sentido formal o a disposiciones legales que no tengan ese rango.

Esta y otras cuestiones trataremos de resolverlas, o por lo menos de aportar nuestra solución particular, en una próxima charla. Era la opinión del profesor Santiago Sánchez en torno al significado legal de la expropiación de Rumasa. Opinión e interrogantes a resolver en un futuro.

La cuestión de cuándo es procedente legislar mediante decreto ley planteada antes afecta y afecta a otros supuestos, en ocasiones ya dictaminadas por el Tribunal Constitucional. Este es hoy precisamente el tema del que se ocupa el profesor Aguiar de Luque en su habitual comentario de jurisprudencia constitucional. Con él, les dejamos.

Como es sabido, la Constitución Española, en su artículo 66, consagra de modo taxativo e indubitado el carácter representativo de las Cortes y, consiguientemente, las asigna por excelencia la potestad legislativa. Las Cortes Generales, dice textualmente dicho artículo, representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción de gobierno y tienen las demás competencias que le atribuye la Constitución, precepto que constituye el centro y pilar de todo el régimen democrático y parlamentario que diseña nuestra Constitución. Ello supone que a nivel estatal, otra cosa es a nivel autonómico, la fuerza de ley propia de la idea de ley reside básicamente en las Cortes, lo que se traduce en el hecho de que las normas legales se imponen a cualquier otro tipo de instrumentos normativos, el llamado principio de primacía de la ley, con la excepción de la Constitución a la que está sometida.

Normas legales que pueden adoptar bien la forma de ley ordinaria, bien la forma de ley orgánica de las que nos ocupamos de estas últimas en la anterior crónica de jurisprudencia. No obstante, este principio básico cuenta con dos excepciones. Si bien estas posibilidades, como

ha dicho el propio tribunal, se configuran como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y, en consecuencia, están sometidas en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que los legitimen, según palabras textuales, como decía del Tribunal Constitucional.

Se trata concretamente, estas posibilidades, de los decretos leyes regulados en el artículo 86 de la Constitución, que podrá dictar el Gobierno cuando lo exijan razones de extraordinaria y urgente necesidad, con una vigencia temporalmente limitada a 30 días, en cuyo plazo el Congreso de los Diputados debe convalidarlos, de los que nos ocuparemos a continuación, y, de otro lado, los llamados decretos legislativos, de los que nos ocuparemos el próximo día. En relación a los decretos leyes, el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en su sentencia de 31 de mayo del pasado año, con motivo de un recurso de inconstitucionalidad planteado por 50 diputados contra un decreto ley regulador de la Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, posteriormente convalidado por el Congreso de los Diputados. Dos son los aspectos más significativos de dicha sentencia y que analizaremos separadamente.

De un lado, el Tribunal Constitucional, en dicha sentencia, partiendo del carácter excepcional de este instrumento normativo, excepcionalidad a la que ya hemos hecho referencia, hace especial hincapié en los límites que rodean a esta figura, límites que pueden ser analizados por el propio Tribunal Constitucional y dar pie a una posible declaración de inconstitucionalidad cuando el Ejecutivo, al elaborar un decreto ley, los vulnere. Así, la sentencia advierte que un decreto ley puede ser inconstitucional cuando sus disposiciones vayan en contra de la Constitución, lo que resulta obvio, pero también cuando sus preceptos regulen materias que el artículo 86 declara como no regulables por decreto ley e incluso cuando no respondan a esa exigencia de extraordinaria y urgente necesidad. Ciertamente, esto último, como expresamente reconoce la sentencia, no debe contradecir el amplio margen de discrecionalidad que está implícito en dicha información en favor del Gobierno para determinar cuándo se dan tales circunstancias.

Concretamente, con palabras del Tribunal, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de decreto ley, pero ello no supone una carta blanca al Ejecutivo para apreciar arbitrariamente la concurrencia de estas circunstancias. Tan es así que, en la ocasión aquí comentada, el Tribunal estimará que, si en las líneas generales el decreto ley que se le somete a examen puede estar motivado por razones de extraordinaria y urgente necesidad, no puede afirmarse lo mismo de uno de sus preceptos, declarándole, consecuentemente, inconstitucional. Problema también arduo y estos días en boga es precisamente la de si las materias que no pueden ser reguladas por decreto ley tienen un carácter amplio, estricto, restrictivo, planteado precisamente en relación al conocido decreto ley de expropiación de rumasa.

Sin embargo, sobre dicho tema no nos podemos pronunciar en cuanto que el Tribunal Constitucional no lo aborda en absoluto en la sentencia de referencia. Vamos pues entonces al

segundo tipo de consideraciones que se realiza en ésta en relación a la naturaleza jurídica del decreto ley una vez convalidado. Veamos más de cerca el problema.

Recordemos que el decreto ley tiene una vigencia temporalmente limitada a 30 días. Transcurrido dicho plazo, sin pronunciarse el Congreso de los Diputados, éste pierde toda su eficacia, como ha dicho el profesor Tomás Ramoza Hernández. Ahora bien, el Congreso en dicho plazo, según señala el artículo 86, puede hacer dos cosas.

Tramitarlo a través del procedimiento legislativo de urgencia, en cuyo supuesto el decreto ley pasa a ser una verdadera ley, o bien el Congreso puede convalidarlo. Sin embargo, y aquí entra de nuevo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la sentencia de referencia, el decreto ley convalidado es sólo eso, un decreto ley convalidado, pero no una verdadera ley, o como dice literalmente el Tribunal, y con estas palabras termino, en aquellos supuestos en que el Congreso de los Diputados se haya limitado a ejercitar sus competencias fiscalizadoras contempladas en el artículo 86.2, no puede considerarse que el decreto ley se haya convertido en ley formal del Parlamento tras el acuerdo de convalidación, sino únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la previvencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria del gobierno. En otras palabras, termina el Tribunal, el decreto ley no se transforma en ley, es decir, no cambia su naturaleza jurídica.

Y hasta aquí el comentario de jurisprudencia constitucional de Luis Aguiar de Luque. Hoy habló del decreto ley. Y llegó el tiempo del comentario bibliográfico.

Se trata del libro Las constituciones históricas españolas, su autor Fernández Segado, a él se refiere la profesora Pilar Mellado. En un análisis histórico jurídico sobre nuestro pasado constitucional consiste la obra del profesor Fernández Segado, Las constituciones históricas españolas. Esta extensa obra destaca por haber logrado incardinar las diferentes constituciones españolas en su contexto histórico político, social e incluso económico, ya que, como afirma el propio autor, las constituciones no son más que un reflejo del fuego de fuerzas sociales y políticas de una sociedad en un momento dado.

Está claro que el éxito de la comprensión y el estudio de dichas constituciones estriba en no aislarlas de ese entramado heterogéneo que es, en ocasiones, su razón misma. La obra abarca un periodo histórico bastante amplio, desde los albores del constitucionalismo surgidos con el estatuto de Bayona de 1808 hasta la ley de la reforma política, mediante la cual se hizo la transición hacia la monarquía parlamentaria que se consagraría definitivamente en la Constitución de 1978. Todas las constituciones que son objeto de estudio son analizadas a través de los presupuestos históricos que rodearon su nacimiento y de todas aquellas vicisitudes por las que hubieron de pasar.

De todas ellas se estudian, lógicamente, sus caracteres formales, sus principios constitucionales básicos, sus órganos constitucionales de gobierno, su organización territorial propia, su aplicación y, cómo no, su valoración, con la perspectiva que nos otorga el tiempo, de

su eficacia y efectivo funcionamiento. Como suele ser habitual en otros tratados de este tipo y sobre esta misma materia, nos parece que el ensayo francés de 1808 ha sido escasamente tratado. Creemos que, si bien fue un texto impuesto y jamás aceptado por la representación legítima del pueblo español, posee un indudable interés histórico que no ha sido siempre bien comprendido.

Como dijo P. I. Margal, el estatuto de Bayona es apenas conocido, a pesar de que constituye el primer eslabón de nuestra vida constitucional, por doloroso que sea confesar que lo debemos al extranjero y en momentos en que nos creía subyugados a su poder. Por el contrario, nos parece acertada la idea de realizar un exhaustivo estudio de la Constitución de 1812, que fue la Constitución de los liberales enfrentados en Cádiz a los reaccionarios, a quienes llamaban serviles. Algunos vieron ya, en todo ello, el nacimiento de las dos Españas.

La Constitución de Cádiz merece estudios detenidos, como es el caso, ya que supuso un admirable compromiso entre la tradición de la corona española y las nuevas ideas que configuraban Occidente. Pero la alianza entre el trono y el altar, encarnada en la figura del rey Fernando VII, lograría derrocar lo que pudo ser cimiento para una nueva y definitiva convivencia política entre los españoles. Dentro del epígrafe histórico La monarquía constitucional, estudia el profesor Fernández de Segado las constituciones de 1834-1837 y la reforma moderada de 1845, así como los proyectos de leyes fundamentales de Bravo Murillo de 1852 y la Constitución non nata de 1856.

Con la revolución de septiembre de 1868, avanza el constitucionalismo democrático que se vería plasmado en el texto de 1869 y en el proyecto de Constitución Federal de la Primera República Española de 1873. Tras la restauración monárquica y la Constitución de 1876, se estudia la dictadura de Primo de Rivera y sus proyectos constitucionales de 1929. Más tarde, de la España republicana nacida por el hundimiento de las candidaturas monárquicas en las elecciones municipales de 12 de abril de 1931, el profesor Fernández de Segado analiza aquella constitución que surgió de media España para media España, una constitución en definitiva que no fue de síntesis sino de antítesis.

Es precisamente el régimen republicano, junto con el sistema de las leyes fundamentales nacido del ejército vencedor en la guerra civil, uno de los apartados más amplios y mejor desarrollados de este libro. Libro, por otra parte, que viene a engrosarla hasta hoy no excesivamente amplia bibliografía sobre el constitucionalismo español. La obra que hoy comentamos es un texto interesante, escrito, como se apunta precisamente en la nota previa, con una finalidad estrictamente académico-pedagógica, de estilo ágil y fluido, todo lo cual hace de él un libro de grata lectura.

Destaquemos también los cuadros resúmenes publicados al final sobre todas y cada una de las constituciones españolas de nuestro pasado histórico, cuadros de fácil manejo y de útil servicio para el lector. Un libro, en fin, necesario para aquel que quiera conocer un poco mejor la historia contemporánea y más reciente de España. Historia y constitucionalismo en España,

temas que repasa el libro comentado hoy por Pilar Mellado.

Su título, las constituciones históricas españolas. Su autor, Fernández Segado. Y con ello llegamos hoy al final de Revista de Derecho Político.

Y esto fue todo. Como siempre, les esperamos el lunes próximo, día 14 de marzo, a la misma hora. Buenas noches y hasta entonces.