

DR 13 31

Esta es la voz de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Nos escuchan diariamente, excepto domingos y festivos, por el tercer programa de Radio Nacional de España en la Península y Baleares y por el programa de Radio Nacional en Frecuencia Modulada en Canarias. De diez a diez y media de la noche podrán oír el programa destinado a los alumnos del curso de acceso directo a la Universidad para mayores de veinticinco años.

Y seguidamente y hasta la diez de la noche les ofrecemos los siguientes espacios destinados a los alumnos de tercero, cuarto y quinto de derecho. En primer lugar, Derecho Administrativo I. El catedrático de la asignatura, doctor don Tomás Ramón Fernández Rodríguez, actual rector de la UNED, realizará algunas reflexiones sobre las disposiciones administrativas de las comunidades autónomas y relaciones con el Tribunal Constitucional. A las ocho y catorce minutos, en Derecho Penal II, don José María Estampa se referirá a las propagandas ilegales.

A las ocho y veintisiete minutos, en Derecho Internacional Público, don Manuel Trigo Chacón continuará con el estudio de las relaciones entre los Estados y se referirá en concreto a los órganos del Estado y los actos jurídicos internacionales. A las ocho y cuarenta y un minutos, don José Almagro Nosete, en Derecho Procesal I, continuará con el tema del Tribunal Constitucional. A las ocho y cincuenta y cuatro minutos, el catedrático de Derecho Civil, doctor López Jacoiste, en Derecho Civil III, se referirá a el tercero registral.

A las nueve y siete minutos podrán escuchar al catedrático de Derecho del Trabajo, don Fernando Suárez. Y a las nueve y veintiún minutos, en Derecho Procesal II, don José Tomé de Paule dará unas informaciones de interés para los futuros licenciados en Derecho, puesto que se referirá a las oposiciones para los licenciados en Derecho. A las nueve y treinta y cuatro minutos, en Derecho Internacional Privado, volverá a estar con ustedes don Manuel Trigo Chacón.

Y finalmente, a las nueve y cuarenta y siete minutos, en Derecho Civil IV, el profesor don Antonio Agúndez hablará de la sucesión contractual. Recordamos a los alumnos que la Dirección Técnica de la UNED está a su servicio para cualquier información sobre las emisiones. Por las mañanas, en el teléfono de Madrid, dos cuarenta y cuatro, cero ocho, cero tres.

Y ya iniciamos nuestros espacios de hoy, como acabamos de señalar, con Derecho Administrativo I. El catedrático de la Asignatura, doctor don Tomás Ramón Fernández Rodríguez, realiza algunas reflexiones sobre las disposiciones administrativas de las comunidades autónomas y sus relaciones con el Tribunal Constitucional. El artículo 161-2 de la Constitución dispone literalmente lo siguiente. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas.

La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el

Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses. El precepto traspito plantea una serie de problemas sobre los que conviene reflexionar brevemente desde ahora. La primera de las dudas que suscita el artículo 161-2 de la Constitución objeto de estas reflexiones es el de su aplicabilidad a las disposiciones de las comunidades autónomas con fuerza de ley.

El material parlamentario, muy escaso por cierto en este punto, ya que la introducción del número 2 del artículo 161 no fue fruto de ninguna enmienda concreta, sino del trabajo de la ponencia constitucional y, por otra parte, tanto en la Comisión del Congreso como en la del Senado, las discusiones se centraron básicamente en la longitud del plazo máximo de suspensión que el precepto fija, parece indicar, sin embargo, que en efecto el propósito perseguido fue el de someter también a este régimen a las propias leyes territoriales en compensación precisamente a la renuncia a establecer controles de índole política estrictamente tales. El proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional se mueve también en esta misma dirección. Así resulta por lo pronto de su artículo 33, según el cual, el recurso de inconstitucionalidad bien se suscita en vía principal, bien como cuestión prejudicial de un proceso en curso, no suspenderá la vigencia y aplicabilidad de la ley, disposición o actos impugnados excepto en el caso de que el Gobierno se ampare en lo dispuesto del número 2 del artículo 161 de la Constitución para impugnar disposiciones de las comunidades autónomas que tengan fuerza de ley.

El precepto que analizamos comprende también inequívocamente todo tipo de normas reglamentarias, disposiciones, de actos administrativos estrictos en su y acuerdos de todo tipo, resoluciones emanados por los órganos de las comunidades autónomas, cualesquiera que sean, por lo tanto, su concreta naturaleza y su nivel jerárquico. Aquí nos referiremos solamente, sin embargo, a los productos propiamente administrativos, es decir, a las normas reglamentarias y a los actos administrativos en sentido estricto, ya que es en relación a ellos como se suscitan los problemas de mayor interés desde el punto de vista de la técnica jurídica. En efecto, reglamentos y actos administrativos, en cuanto a productos propios de una administración pública, están sujetos sin excepción al control jurisdiccional que institucionalmente corresponde a los tribunales del orden contencioso administrativo.

A este control jurisdiccional ordinario, que ratifica expresamente el artículo 153c de la Constitución, viene a sumarse el control extraordinario que organiza el artículo 161-2 del texto fundamental, lo cual suscita no pocos problemas. Parece claro, por ello, que la solución consagrada en este punto por el artículo 161-2 de la Constitución no puede considerarse bien fundada desde un punto de vista técnico jurídico, como ya hizo anotar en el curso de los debates de las constituyentes el profesor Lorenzo Martín Retortillo, cuyas razones fueron lamentablemente desoídas. Lo peor, como se ha dicho, es que el precepto constitucional que se viene analizando comporta inconvenientes y dificultades notables de orden práctico.

¿Por qué? Por lo pronto porque la fiscalización de actos administrativos y reglamentos de las comunidades autónomas queda inevitablemente extendida en dos momentos o fases, cada

uno de los cuales tiene lugar ante un órgano jurisdiccional diferente, el Tribunal Constitucional en lo que se refiere a las cuestiones que afectan a la inconstitucionalidad de la norma o actos recurridos, y a los tribunales de lo contencioso administrativo, a los tribunales ordinarios, en lo que respecta a los demás vicios de legalidad de dichos actos y resoluciones. Desdoblándose también, de la misma manera, la materia objeto de litigio, de modo totalmente artificial, mediante un corte abrupto en el razonamiento jurídico, las más de las veces incompatible con la esencia misma de ese razonamiento. Inconvenientes todos ellos, nada despreciables.

Por otra parte es obvio que con esta extisión el control de los reglamentos y actos administrativos autonómicos corre el riesgo de politizarse en cierta medida, ya que si bien es cierto que el Tribunal Constitucional está claramente configurado como un órgano jurisdiccional, no lo es menos que, dada su composición, sobre cuyo origen político llamó críticamente la atención desde el primer momento el decano de la Abogacía Española, es por lo menos posible que lleguen a pesar en sus decisiones criterios de orden político, además, o incluso, de los criterios propiamente jurídicos. Esto que es perfectamente admisible tratándose de leyes, ya que estas son primaria y esencialmente productos políticos, no lo es en cambio cuando se trata de simples reglamentos y actos administrativos, productos al cabo de un ente subordinado y servicial cuya actividad debe valorarse siempre desde una perspectiva estrictamente jurídica. Sólo resta, por lo tanto, esperar que el Gobierno haga un uso moderado de la facultad que le reconoce el artículo 161-2 de la Constitución, acorde con la naturaleza ciertamente excepcional del mecanismo en que dicha facultad se concreta y que el Tribunal Constitucional acierte igualmente sobre esta misma base de la excepcionalidad de la fórmula a imponer a su vez moderación.

Unas breves consideraciones finales sobre la cuestión del plazo, la única que realmente fue objeto de debate en ambas cámaras. Inicialmente, el plazo se fijó en seis meses, que los parlamentarios convinieron de modo prácticamente unánime en reducir a tres. Sobre la base de esta importante reducción se aceptó la facultad extraordinaria que el Precepto Constitucional reconocía al Gobierno, incluso por las minorías vasca y catalana, siempre más telosas frente a intervenciones gubernativas de este tipo.

Pese a ello, y sin que se sepan las razones, dada la falta de publicidad en que se desarrollaron sus trabajos, la Comisión Mixta-Congreso-Senado volvió a ampliar el plazo, fijándolo en cinco meses, muy cerca por lo tanto de lo que fue el punto de partida. Este resultado final ha dejado flotando en el ambiente la misma preocupación que los parlamentarios con sus enmiendas quisieron disipar al reducir a tres los seis meses iniciales. ¿Es realmente excesivo el plazo de cinco meses definitivamente establecido por el artículo 161-2? Para responder a esta pregunta con alguna seguridad es preciso analizar previamente la naturaleza de la medida y las facultades que en orden a ella se reconocen al Tribunal Constitucional llamado a administrar.

Pues bien, el tenor literal del artículo 161-2 del texto constitucional parece indicar lo siguiente. Primero, que el plazo de cinco meses es, en todo caso, el límite máximo de la suspensión de efectos que se liga al hecho de la impugnación gubernativa, de forma que para prolongar más

allá de ese plazo la suspensión se necesita un pronunciamiento expreso del Tribunal en ese sentido. Segundo, que en consecuencia el simple transcurso del plazo debe entenderse que produce automáticamente el alzamiento de la suspensión, en lógica correspondencia con el comienzo de la misma que es también automático.

Tercero, que dada la configuración del plazo como máximo, la inexistencia de plazo mínimo alguno y la naturaleza cautelar que en principio corresponde a la suspensión, parece obligado reconocer al Tribunal la facultad de levantar ésta cuando considere que su mantenimiento no se encuentra justificado. Esta conclusión parece por otra parte obligada para evitar el eventual abuso de la norma por parte del Gobierno, que en el caso de que el Tribunal careciera de facultades para decidir sobre la suspensión sin esperar al término del plazo que marca la duración máxima de ésta, tendría en sus manos un mecanismo incondicionado para paralizar cinco meses con razón o sin ella cualquier decisión de las comunidades autónomas. La medida, concebida innegablemente como una técnica de control jurisdiccional, se desnaturalizaría hasta convertirse en un control meramente político, más fuerte por su duración que los que reconoce el derecho comparado.

El proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional no sigue sin embargo esta línea, sino otra muy diferente que, al menos a mi juicio, resulta bastante discutible. En efecto, el artículo 72 es inequívoco. Si la sentencia no se produjera dentro de los cinco meses de la iniciación del conflicto, el Tribunal deberá resolver dentro de ese plazo, por automotivado, acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión del acto, resolución o disposición impugnados de incompetencia por el Gobierno.

El texto trasplito, a mente de dejar en el aire el problema a nada baladí y de la demora del Tribunal en resolver, cosa que en cualquier caso debería subsanarse, es bastante significativo e indica claramente que lo que se está pensando no es precisamente en reconocer al Tribunal Constitucional facultades para alzar o confirmar una suspensión concebida como medida provisional y cautelar, sino en algo completamente diferente, a saber, que la suspensión debe mantenerse hasta el final del proceso, para que sea la sentencia que ponga a término el conflicto la que resuelva la situación, sólo, excepcionalmente, y para el caso de que la sentencia no se produjera dentro de los cinco meses, reconoce al Tribunal facultades para pronunciarse sobre la suspensión del acto o normas recurridas. Es, pues ésta, una idea radicalmente diversa de la que parece desprenderse de la lectura del artículo 161.2 del texto constitucional, una idea que, en buena parte, desnaturaliza el mecanismo que dicho prefecto describe, acentuando su aspecto de control político en detrimento del carácter básicamente jurídico con que se le presentó y fue aceptado por los constituyentes. El proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional, de excelente factura en general, debe, pues, ser revisado a fondo en este punto que desentona notablemente con el resto.

Subtítulos realizados por la comunidad de Amara.org