

DR 28 20

Hola, buenas noches. Este es el Tiempo de Revista de Derecho Político, un espacio dedicado a comentar y analizar el derecho político que hace el departamento correspondiente de la UNED, tanto para los alumnos de primero y segundo de Derecho como para quienes se interesen por la visión jurídica de la realidad política. Desde ahora mismo y durante 25 minutos nos ocuparemos de tres temas divididos en la página de opinión, el comentario de jurisprudencia constitucional y el comentario bibliográfico.

Pero decimos que sea el responsable de Revista de Derecho Político, Antonio Torres del Moral, quien nos presente el contenido del programa de esta noche. En nuestro número de hoy, la profesora Pilar del Castillo, del Departamento de Derecho Político, hablará sobre el actual proyecto de ley de elecciones locales. Seguidamente, la profesora Aguiar, en su página de jurisprudencia constitucional, hablará de los decretos legislativos.

Y finalmente, yo comentaré con brevedad el libro que, sobre el desarrollo de la Constitución Española, ha editado la Universidad de Zaragoza. Y tras la presentación, comenzamos. Como siempre lo hacemos con la página de opinión.

Las próximas elecciones locales, a celebrar el próximo 8 de mayo, tienen al mismo tiempo que un significado político un indudable interés jurídico, ya que en ella se va a poner en marcha una nueva normativa de elecciones locales. Normativa sobre la que han presentado recurso de súplica al Tribunal Constitucional los grupos Popular y Minoría Catalana. De todo ello, nos habla ahora la profesora Pilar del Castillo.

Para el día 8 de mayo próximo han quedado convocadas por el Gobierno las elecciones municipales. Serán las segundas elecciones de este carácter que tendrá lugar desde que se reinstaurara la democracia en nuestro país. La normativa que las regula difiere en algunos aspectos de la aplicada a las elecciones municipales de 1979.

Efectivamente, la ley de elecciones locales de 1978 ha sido parcialmente modificada por una ley orgánica aprobada por el Parlamento el pasado día 2 de marzo y publicada el día siguiente en el Boletín Oficial del Estado. El mismo día de su publicación oficial, los grupos parlamentarios Popular y Minoría Catalana, que se habían abstenido en el momento de votación de la ley, presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra el texto definitivo de la misma. El recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas se encuentra regulado por el artículo 79 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo apartado segundo establece que el plazo para la interposición del mismo será el de tres días desde que el texto definitivo del proyecto recurrible estuviese aprobado.

A continuación, se añade que la interposición del recurso suspenderá automáticamente la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos. Es decir, la ley no podrá entrar en vigor en tanto el Tribunal no se hubiese pronunciado sobre el recurso interpuesto. En el caso que nos

ocupa, dada la celeridad con la que el Gobierno ordenó la publicación de la ley en el Boletín Oficial del Estado –recordemos que la publicación se produjo el día siguiente de ser aprobada aquella en el Parlamento–, el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto con la ley ya oficialmente publicada, hecho sobre el cual basó la Sala IV del Tribunal Constitucional su negativa a admitir la tramitación del mencionado recurso.

La situación plantea una delicada problemática jurídica, pues si bien es cierto que la concesión de un plazo de tres días para interponer el recurso de inconstitucionalidad facilita a aquella oposición que quisiera optar por la continua paralización legislativa una vía para desarrollar una actitud de irresponsabilidad como esta, no es menos cierto que el derecho a interponer recurso de inconstitucionalidad reconocido por la ley puede quedar en la práctica sin garantía alguna, puesto que el Gobierno podría decidir discrecionalmente, según le interesara respetar los tres días de plazo que se conceden para la interposición del recurso, o publicar inmediatamente la ley en el Boletín Oficial del Estado, lo que haría imposible la interposición de aquel. Sobre ello, el Tribunal Constitucional tendrá que pronunciarse al resolver el recurso de súplica que en este caso los recurrentes interpusieron al serles denegado el recurso de inconstitucionalidad. El recurso de súplica que sí fue admitido a trámite no conlleva en cambio la suspensión de la ley, pero obliga al Tribunal a manifestarse sobre la constitucionalidad de la misma.

Sumariamente expuestas, las modificaciones más importantes introducidas en la Ley de Elecciones Locales de 1978 son las siguientes. En primer lugar, se reducen de 65 a 55 días el plazo mínimo que deberá transcurrir entre la fecha de publicación de la convocatoria y la de la votación. En segundo lugar, en los municipios cuya población esté comprendida entre 25 y 250 habitantes, se elegirán cinco concejales.

Cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista con un máximo de cinco nombres y cada elector podrá votar a un máximo de cuatro, siendo proclamados electos aquellos candidatos que mayor número de votos obtengan hasta completar el número de cinco concejales. Es decir, se aplica en este caso un sistema mayoritario ligeramente corregido al serle permitido a los electores votar tan solo a un máximo de cuatro candidatos. El sistema es similar al que se aplica para las elecciones al Senado y de esta manera las elecciones municipales resultarán más personalizadas en los distritos más pequeños al elegir los electores entre candidatos y no entre listas cerradas de partidos.

Hay que recordar que en 1979 en todos los municipios se aplicó el mismo sistema proporcional sobre listas cerradas de partidos o, en su caso, federaciones, agrupaciones o coaliciones. En tercer lugar, el número de diputados que habrá de elegirse para cada diputación provincial se determinará conforme a la escala siguiente según el número de residentes de la correspondiente provincia. Hasta 500.000 residentes, 25.

De 500.001 a 1.027. De 1.001 en adelante, 31. Y en los casos de Madrid y Barcelona, 51. En este caso, lo único que ha resultado modificado elevándolo muy ligeramente ha sido el número de

diputados que corresponde a cada grupo de habitantes mencionados.

La Junta Electoral Provincial, en el décimo día posterior a la publicación de la convocatoria, repartirá entre los partidos judiciales los puestos de diputados que correspondan a la provincia, distribuyéndolos proporcionalmente al número de residentes de las mismas y corrigiendo por exceso las fracciones iguales o superiores al 0,5 y, por defecto, las restantes, contando, en todo caso, cada partido judicial al menos con un diputado. Los puestos de diputados serán asignados por el mismo sistema proporcional de asignación de concejales, entre las listas que hubieran obtenido votos en cada uno de los partidos judiciales. Ha sido precisamente el tema de los diputados provinciales contra el que especialmente se dirige el recurso de inconstitucionalidad presentado por los grupos parlamentarios Popular y Minoría Catalana, quienes consideran que la elección de diputados debe hacerse en base al número de municipios de la provincia y no atendiendo al número de residentes de la misma.

Según los recurrentes, el artículo 141 de la Constitución que define a la provincia como agrupación de municipios quedaría vulnerado en el actual texto de la ley. Sobre este aspecto y los demás recurridos, hay que recordar que el recurso de inconstitucionalidad presentado se dirige contra la totalidad de la ley, habrá de pronunciarse en breve el Tribunal Constitucional. La sentencia, cuando acuarezca, será comentada en un próximo número de esta revista.

Y como es habitual, cada dos semanas le toca el turno al comentario de jurisprudencia constitucional. En esta sección, el profesor Luis Aguiar de Luque viene explicando a través de las sentencias dadas por el Tribunal Constitucional la amplia jurisprudencia que se está ya configurando en torno a la Constitución. Lo hace a través de los diversos apartados de nuestra ley fundamental.

Hoy se ocupará de los decretos legislativos. Tras las leyes orgánicas elaboradas por las Cortes, con unas mayorías cualificadas, y los decretos leyes emanados del Gobierno por razones de extraordinaria y urgente necesidad de los que nos hemos ocupado en anteriores sesiones de nuestra crónica, el tercer instrumento normativo con valor de ley del que se ha ocupado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido el de los decretos legislativos regulados en los artículos 82 a 86 de la Constitución. Como es habido, tales preceptos prevén la posibilidad de que las Cortes puedan delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, bien previa elaboración de una ley de bases por el Parlamento, bien previa autorización de dicho órgano legislativo para que el Gobierno refunda en un único texto varios cuerpos legales que regulen una materia, ley de bases o pluralidad de textos legales sobre una materia que operarán a modo de límite para la actuación del Gobierno.

Ahora bien, la concreta naturaleza de estas normas emanadas del Gobierno que llamaremos decretos legislativos, y su ubicación en el sistema de fuentes, no es cuestión sobre la que haya general acuerdo en la doctrina. Así, mientras que García de Enterría mantiene que dicha institución representa una alteración de las relaciones ley-reglamento, esto es, que no es una dejación de facultades del legislador o una transferencia del poder legislativo a la

Administración, sino una norma reglamentaria que en cuanto asumida por el legislador, aunque sea con carácter previo antes de conocer su contenido, cobra valor de ley. En suma, es en origen una norma meramente reglamentaria.

Jiménez Campo, por el contrario, pone el énfasis en el valor de la ley, en el valor de ley, perdón, del decreto legislativo por expresa disposición del constituyente. Sin embargo, el tema no es meramente académico, sino que tiene importantes consecuencias prácticas. En efecto, ¿se han dado ustedes cuenta de que el Gobierno puede excederse en su cometido y elaborar lo que se denomina un decreto legislativo ultra vires? Esto es, que excede de la competencia que tenía asignada.

Si el decreto legislativo es una norma reglamentaria que cobra valor de ley en cuanto se acomode a la ley de bases, cuando traspasa dicho nivel no es ley, y el control de tales decretos legislativos corresponde a los tribunales ordinarios. Será la tesis de García de Enterría, que se apoya en el apartado sexto del artículo 82 de la Constitución, que dice que sin perjuicio de la competencia de los tribunales, las leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control. Esto es, los tribunales pueden juzgar, por decirlo así, la legalidad de los decretos legislativos.

Por el contrario, según la tesis de Jiménez Campo, dado que los decretos legislativos son verdaderas leyes desde el mismo momento de su elaboración por el Gobierno, la competencia para declararlos ultra vires no puede corresponder a los tribunales ordinarios, que no pueden juzgar a las leyes, tarea que es una competencia en régimen de monopolio por el Tribunal Constitucional. Como se ha habido en nuestro sistema de justicia constitucional, el único órgano jurisdiccional que puede invalidar una ley es el Tribunal Constitucional. Los tribunales ordinarios podrán velar tan sólo por la regularidad formal de su procedimiento de elaboración.

Pues bien, este es el problema al que tendrá que encararse el Tribunal Constitucional en su sentencia de 19 de julio de 1982. El asunto es el siguiente. El magistrado de trabajo número 18 de Madrid tenía que aplicar el artículo 137 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobada por decreto legislativo de 13 de junio de 1980.

Sin embargo, sospechando que se trataba de una norma, de un lado, ultra vires y de otro lado, contrario en su contenido a varios preceptos de la Constitución, plantea ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad. El Tribunal, en su sentencia, declara que efectivamente es un decreto legislativo ultra vires y, por tanto, inconstitucional y, en mayor abundamiento, su contenido vulnera también el artículo 24 de la Constitución y, por tanto, también adolece de inconstitucionalidad material. Sin embargo, a nosotros en esta ocasión sólo nos interesa el primer punto, esto es, los decretos legislativos ultra vires son inconstitucionales y, por tanto, dicha declaración compete al Tribunal Constitucional, si bien la sentencia no llega a pronunciarse respecto a cuál ha de ser, entonces, el control de tales decretos legislativos ultra vires por parte de los tribunales ordinarios.

Veamos brevemente la argumentación del Tribunal Constitucional. El mencionado decreto

legislativo que aprueba la Ley de Procedimiento Laboral refunde toda la normativa anterior sobre dicha materia siempre que dicha normativa estuviera vigente. Sin embargo, en su labor va a refundir también el contenido de la Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1945 dictada al amparo del Fuero del Trabajo e inspirada en el propósito de llevar a cabo una decidida intervención tutelar de la Administración en el ámbito de las relaciones laborales, siendo el contenido de dicha Orden Ministerial el que sirve de base al artículo 137 del decreto legislativo impugnado.

Pues bien, parece innecesario advertir que dicha Orden Ministerial está derogada por la Constitución que, en materia laboral, parte de la libertad y autonomía de las relaciones laborales y, por tanto, cuando el Gobierno elaboró el decreto legislativo y redactó el tantas veces citado artículo 137, operaba en el vacío, no estaba habilitado para ello por cuanto la única norma que podía servir de fundamento estaba derogada. Era, en suma, una actuación ultra vires. La conclusión de todo lo expuesto, como dirá literalmente el Tribunal Constitucional, es la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 137 de la Ley de Procedimiento Laboral.

No existiendo en el ordenamiento postconstitucional norma alguna con el análogo contenido al del citado precepto y no existiendo en la ley donde se contiene la norma habilitante ninguna delegación explícita o implícita para ello, el artículo 137 carece de cobertura legal y la decisión del Gobierno, al aprobarlo así, no está amparada por la delegación, sino que excede de ésta y en cuanto tal incurre en causa formal de inconstitucionalidad. Y hasta aquí el comentario de jurisprudencia constitucional del profesor Luis Aguiar de Luque. Hoy habló de los decretos legislativos.

Tras él terminamos nuestro espacio con el comentario bibliográfico. Este año se celebra el cuarto centenario de la Universidad de Zaragoza. Con este motivo y a modo de homenaje a sus 400 años de vida, la Facultad de Derecho de esta universidad ha editado un libro bajo el título El desarrollo de la Constitución Española de 1978.

En él han colaborado profesores de varias universidades. Esta es la reseña que sobre dicha publicación hace Antonio Torres del Moral. Nuestro comentario bibliográfico de hoy se refiere al libro El desarrollo de la Constitución Española de 1978, editado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza como homenaje a esta universidad que cumple este año el cuarto centenario de su fundación.

Como destaca el profesor Ramírez Jiménez, que ha dirigido la publicación, estamos ante un libro interdisciplinar, pues en efecto colaboran en él desde civilistas hasta administrativistas, desde procesalistas hasta constitucionalistas. Cada uno analiza el desarrollo constitucional desde la perspectiva de su disciplina. Por lo tanto, el libro va dirigido a estudiantes y estudiosos del derecho en general.

Y también es destacable que hayan colaborado en este libro profesores de varias universidades españolas y no sólo de la zaragozana. Este tipo de colaboración interuniversitaria es de elogiar y de repetir. La faceta de los derechos y libertades está abordada en cuanto a la negociación

colectiva, en cuanto al estatuto de los trabajadores, en cuanto a los medios de comunicación social de titularidad estatal, así como en lo referente a la familia y en lo referente a los derechos del detenido.

Pero también se abordan en este libro, en dos capítulos, el estudio del derecho de asociación y también el de la libertad religiosa y la mención especial que la constitución española hace de la iglesia católica. Mención esta que, y en esto coincido plenamente con el autor, es innecesaria y sin efectos jurídicos de ningún tipo. Se extiende el libro en estas materias con dos estudios sobre garantías de los derechos y libertades, uno del profesor Barr sobre el defensor del pueblo, muy amplio y documentado, y otro, más breve, sobre la jurisdicción contenciosa administrativa.

El modelo económico de la constitución, materia sobre la que tanta tinta se ha advertido, es estudiado por el profesor Santos en relación con el problema de la unidad de mercado sobre el que nuestro tribunal constitucional ha producido una importante sentencia ya comentada en esta revista. El título de nuestro texto fundamental referente a la justicia constitucional ha sido abordado en este libro en dos trabajos por el profesor Sánchez de Agesta y por la profesora Rosa María Ruiz Lapeña. La materia de organización de los poderes públicos se plasma en tres trabajos.

El primero, relativo a la responsabilidad de dichos poderes públicos, está redactado por el profesor Martín Rebollo. El segundo, del profesor Montero, estudia la moción de censura y las mociones de reprobación, materia esta que ya había estudiado él mismo hace tres años. Y el tercer trabajo, del profesor Contreras Versa, sobre el íter legislativo del reglamento del Congreso.

Por último, el intrincado título octavo de la Constitución que regula el estado autonómico es también estudiado en este libro. El profesor García de Enterría, que presidió la famosa comisión de expertos que inició los trabajos que concluirían con la redacción del ALOAPA, colabora en este libro con un estudio sobre la primacía normativa de dicho título octavo. El profesor García Amigo estudia la competencia legislativa en materia de Derecho Civil.

El profesor Pérez Gordo presenta un amplio capítulo sobre la problemática procesal y orgánica de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Y, finalmente, Ana Yabar estudia la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Hay que decir que el propio profesor Ramírez, director de la publicación, colabora con un breve estudio sobre las técnicas de democracia directa en nuestra Constitución, en el que repasa la Ley Orgánica sobre las distintas modalidades del referéndum y las previsiones sobre el futuro desarrollo legislativo de la iniciativa popular, materias estas en las que, a nuestro juicio, los redactores de la Constitución no estuvieron muy inspirados.

Estamos, como se ve, ante un libro de lectura recomendada y casi obligatoria para todo universitario y, aún más, para todo jurista. Y, con el comentario de un libro, el desarrollo de la Constitución Española de 1978, editado por la Facultad de Derecho de la Universidad de

Zaragoza, que realizó el profesor Torres del Moral, termina hoy Revista de Derecho Político. También nos referimos a la nueva normativa de elecciones locales, lo hizo Pilar del Castillo.

Luisa Aguiar, en su habitual comentario de jurisprudencia constitucional, habló esta noche de los decretos legislativos. Y esto fue todo en Revista de Derecho Político. Como siempre, estaremos de nuevo el lunes próximo a esta misma hora.

Hasta entonces, nada más y buenas noches.