C204
1981

LEYES ORGANICAS

Curso de Derecho Administrativo Tomo I
Madrid. 1981.- Edo. Garcia de Enterria y Tomas
Ramon Fernandez

canismos de producción de cada uno, pues como es obvio de ello no puede deducirse nunca una superioridad jerárquica. Sin perjuicio de volver luego sobre ello, es importante retener desde ahora esta observación primera, pues viene siendo frecuente entre nosotros, a raíz de la entrada en vigor de la nueva Constitución, imputar por simple reflejo mental adquirido al principio de jerarquía normativa todos los problemas técnicos-jurídicos que el texto fundamental plantea en lo que a las fuentes del Derecho se refiere siempre que dichos problemas desbordan por su novedad los cauces dogmáticos tradicionales. Los riesgos que una tal actitud comporta no necesitan ser encarecidos, puesto que es evidente que si de cada uno de los diversos mecanismos procedimentales —y hay muchos, como veremos— se deduce la existencia de un nuevo y distinto tipo de Ley, de valor mayor o menor que los otros, el propio concepto de Ley, como «expresión de la voluntad popular», quedaría definitivamente diluido en una maraña formalista de imposible manejo.

La Constitución vigente consagra sí, entre otros muchos, el principio de jerarquía normativa (art. 9.3), pero, como es obvio o, al menos debería serlo, no jerarquiza las Leyes, que son, justamente eso, normas que, en cuanto expresan la voluntad superior de la comunidad, son siempre iguales a sí mismas por más que varíen las formas de producirlas en ciertos casos o se reserven a algunas de ellas y se veden a otras determinados ámbitos materiales en atención a razones y circunstancias jurídicas o, más frecuentemente, políticas, de diversa índole.

1. Leyes orgánicas

Inspirándose directamente en el artículo 46 de la Constitución francesa de 1958, aunque puedan invocarse algunos precedentes propios más indirectos, las Constituyentes de 1978 han introducido una nueva figura o tipo de Ley, la llamada Ley orgánica, que plantea problemas importantes.

El concepto se monta por el artículo 81 de la Constitución sobre una base material (la reserva a las mismas del tratamiento de unas cuestiones determinadas) y otro formal (la exigencia de un quórum especial y reforzado —la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto para su aprobación, modificación o derogación). A ello se añaden otras prohibiciones laterales que contribuyen a perfilar el régimen de la figura: interdicción del Decreto-Ley y de los Decretos legislativos para entrar en el ámbito de las materias a ellas reservadas (arts. 86.1 y 82.1); prohibición de delegación del Pleno en favor de las Comisiones Legislativas de la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley sobre las mismas materias (art. 75.3); exclusión en relación a ellas de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley (art. 87.3).

A partir de estos datos, la doctrina ha cuestionado en primer término sobre el valor de estas Leyes, es decir, sobre el lugar concreto que ocupan en la jerarquía normativa, y, con excepciones (LINDE), se

ha pronunciado mayoritariamente hasta ahora en favor de la tesis de la superioridad jerárquica de las Leyes orgánicas sobre las Leyes ordinarias, concluyendo, en definitiva, que se trata de una categoría intermedia entre estas últimas y la Constitución (GARRIDO FALLA, ALZAGA, SOSA WAGNER).

Esta tesis, en la que resulta bien visible la influencia de la doctrina francesa, anclada en este punto en un formalismo riguroso que el centralismo exacerbado de su ordenamiento jurídico contribuye a dotar de mayor rigidez todavía, no puede considerarse de recibo, sin embargo. Como antes notamos, la Ley es siempre «expresión de la voluntad popular». Esto es lo decisivo y no la forma concreta en que esa voluntad popular se exprese, forma que varía por razones diversas que, como tales, en nada pueden afectar a la esencia y virtud jurídica del producto resultante. La jerarquía de las normas no es nunca una jerarquía de los procedimientos de producción y elaboración de las mismas, sino un reflejo y una consecuencia de la diferente calidad de los sujetos que las producen: el legislador constituyente en su carácter de fundador del sistema; el legislador ordinario, que extrae su legitimidad y su poder del sistema fundado por aquél; el Gobierno, órgano subordinado al cuerpo representativo ante el que es responsable; y, como dice expresivamente el art. 23 LRJAE, las demás autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.

Entendido de otro modo —ya lo advertimos—, supondría destruir el concepto y la esencia misma de la Ley, que dejaría de ser autodisposición de la comunidad sobre sí misma a través de sus representantes legítimos, para convertirse en una realidad plural y variable que, en último término, el propio órgano legislativo podría modelar a su antojo con sólo introducir modificaciones, mayores o menores, en los correspondientes Reglamentos de las Cámaras. Un intento de jerarquización de las Leyes sobre esta base procedimental sería, por otra parte, sencillamente imposible, dada la heterogeneidad de los requisitos formales a manejar: unas veces, en efecto, basta la mayoría simple de ambas Cámaras; otras, en cambio, como ocurre en el caso de las Leyes orgánicas, se exige la mayoría absoluta de la Cámara baja; para aprobar las Leyes de armonización que prevé el artículo 150.3 de la Constitución se precisa la mayoría absoluta de las dos Cámaras (habría, pues, en este caso que colocar estas Leyes por encima, incluso, de las Leyes orgánicas siguiendo la lógica del argumento que combatimos); si interviene el referéndum, las Leyes aprobadas en base a él podrían reclamar igualmente para sí la superioridad de la democracia directa sobre la simplemente representativa; los Decretos-Leyes convertidos por el Pleno del Congreso en debate y votación de totalidad serían más Leyes que los convertidos por la Diputación Permanente estando disueltas las Cortes y unos y otros serían menos, a su vez, que los Decretos-Leyes tramitados como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con la segunda de las opciones que permite el artículo 86 del Texto fundamental; a su vez, en cuanto tramitadas por el procedimiento de urgencia, las Leyes resultantes serían también menos Leyes que las aprobadas por el procedimiento ordinario, como, igualmente, serían infe-

riores las Leyes aprobadas por las Comisiones Legislativas en virtud de las delegaciones cencedidas por el Pleno de las Cámaras a las que fueran votadas directamente por éste, etc.

Por intentar resolver un problema de forma simple, apelando a un principio tan sencillo y evidente como el de jerarquía normativa, se crearía otro mucho más complicado —construir esa misma jerarquía—, lo que terminaría introduciendo la confusión y el caos.

Efectivamente, las Leyes orgánicas plantean un problema a resultas de la rigidez formal de que las ha rodeado la Constitución y es el de su invulnerabilidad por la Ley ordinaria, que habría de ser calificada de inconstitucional si pretendiera reformar o derogar aquélla. Eso es, justamente, lo que ha movido a los autores antes citados a acudir al principio de jerarquía normativa para encontrar la solución.

El camino elegido es, a nuestro juicio, equivocado. Como ya hemos avanzado de pasada más atrás y precisaremos con detalle luego al estudiar las relaciones entre la Ley estatal y la Ley territorial (capítulo VI), el nuevo texto constitucional ha introducido una profunda innovación en la estructura tradicional de nuestro ordenamiento jurídico al situar, junto al principio de jerarquía que lo señoreaba desde siempre, otro principio, el de competencia, que ahora comparte el protagonismo con aquél. En este segundo principio, que opera a partir del acotamiento y consiguiente separación de ámbitos competenciales diferentes cuyo tratamiento se reserva a órganos y procedimientos determinados con exclusión de todos los demás posibles, se encuentra, en nuestra opinión, la clave de la explicación. La Ley ordinaria no puede, en efecto, modificar o derogar una Ley orgánica, pero no puede hacerlo no porque su rango normativo sea inferior al de ésta, sino, más bien, porque la Constitución la veda el acceso a las materias que el artículo 81 de la misma enuncia.

Que esto es así ha venido a afirmarlo, de un modo tan explícito y rotundo que realmente liquida y zanja definitivamente la polémica, el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 (LOTC). Según dicho precepto, que precisa los parámetros que habrán de manejarse para apreciar la contsitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas legales que sean objeto de impugnación en esta vía, «el Tribunal podrá declarar inconstitucionales *por infracción del artículo 81 de la Constitución*, los preceptos de un Decreto-Ley, Decreto legislativo, *ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica* o norma legislativa de una Comunidad Autónoma *en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con t carácter, cualquiera que sea su contenido*».

La inconstitucionalidad de la Ley ordinaria (o del Decreto-Ley, del Decreto legislativo o de la Ley territorial) no resulta, pues, de su presunta inferioridad de rango con respecto a la Ley orgánica, es decir, de la infracción del principio de jerarquía normativa que establece el artículo 9.3 de la Constitución, sino de la invasión de ámbitos compe-

tenciales reservados expresamente a la Ley orgánica por el artículo 81, esto es, de la vulneración del principio de competencia.

El error de la tesis que combatimos, parece, pues, evidente.

Obvio es precisar que el control de ese quórum reforzado, como de todas las normas de competencia y procedimiento legislativo que contiene la Constitución, es atribución del Tribunal Constitucional, aunque se trate de *interna corporis*, según luego veremos.

Nos resta examinar, por último, cuáles son estas materias. El artículo 81, repetidamente citado, no contiene sino una respuesta parcial. Según él, «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución». Este último inciso da entrada a una larga y heterogénea lista de supuestos, que es forzoso al menos enunciar aquí: las bases de la organización militar (art. 8.2); la institución del Defensor del Pueblo (art. 54); el régimen de suspensión de derechos fundamentales para personas determinadas (art. 55.2); cuestiones atañentes al orden sucesorio de la Corona (art. 57.5); la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley (art. 87.3); las modalidades de referéndum (art. 92.3); la autorización para la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93); las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104.2); la composición y competencia del Consejo de Estado (art. 107); los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116); la constitución, funcionamiento y gobierno de Jueces y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y del personal al servicio de la Administración de Justicia (artículo 122); la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas (art. 136); la alteración de los límites provinciales (art. 141.1); la autorización de la constitución de Comunidades Autónomas cuyo ámbito territorial supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1; el otorgamiento de Estatutos de autonomía a territorios no integrados en la organización provincial y la sustitución de las Corporaciones Locales a que se refiere el artículo 143.2 (art. 144); la creación de policías dependientes de las Comunidades Autónomas (arts. 148, núms. 1 y 22, y 149, núms. 1 y 29); los términos del referéndum previsto en el artículo 151.1; el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias financieras a que alude el artículo 157.1; las normas para resolver los conflictos entre éstas y el Estado y la regulación de las posibles fórmulas de colaboración financiera entre los mismos (art. 157); el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones (art. 165).

La simple lectura de esta larga lista revela la inexistencia de un hilo conductor capaz de explicar de forma coherente una categoría o concepto diferenciado. Como ha advertido ALZAGA, cuyo testimonio en este punto resulta especialmente autorizado, la reserva de materias a este

tipo de Leyes se ha realizado en base a los criterios más diversos, técnicos unas veces (complejidad e importancia del asunto) y políticos las más de ellas, sin excluir, incluso, el propósito de bloquear indefinidamente la regulación de determinadas situaciones cuya congelación formal hubiera resultado poco presentable.

Naturalmente, no nos corresponde profundizar aquí en el análisis de esta cuestión, que se inscribe en la órbita de la política pura. Sí, en cambio, resulta preciso referirse, siquiera sea brevemente, a los bloques de materias que enuncia el propio artículo 81.

De ellas, la relativa a las Leyes aprobatorias de los Estatutos de Autonomía, no ofrece dificultad alguna de identificación, como es evidente. Por lo demás, dichas Leyes y los propios Estatutos por ellas aprobados constituyen una variedad específica, cuyo análisis hemos de remitir por razones sistemáticas al capítulo VI.

Sí plantean dificultades de delimitación las otras dos materias o bloques de materias restantes. La expresión «régimen electoral general» dista mucho de ser suficientemente precisa, pues el adjetivo «general» plantea de inmediato la duda —que el material parlamentario no aclara, por cierto— de si con él se alude a las elecciones legislativas o generales para excluir las regionales y locales, o si, por el contrario, pretende deslindar las reglas básicas del juego electoral de las regulaciones de la mecánica del mismo. Este deslinde es, en principio, tan difícil de realizar, dado el carácter esencialmente procedimental de toda regulación electoral y la enorme trascendencia que en esta materia tiene el menor de los detalles, que parece obligado inclinarse por el primero de los términos de la alternativa (SALAS). En esta misma línea se mueven los Estatutos de Cataluña y del País Vasco, al reconocer a los Parlamentos territoriales respectivos la competencia para aprobar la legislación electoral interior que afecte a las instituciones privativas de ambas Comunidades Autónomas.

Más difícil todavía, aunque pueda parecer lo contrario, es la interpretación del exacto alcance del último bloque de materias al que tenemos que hacer referencia. El artículo 81 de la Constitución se refiere «al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», lo que remite, como mínimo, a los artículos 14 a 29 del Texto fundamental y a la objeción de conciencia que regula el artículo 30, que es el ámbito de los derechos y libertades susceptibles de amparo y tutelados, en última instancia, por el Tribunal Constitucional.

Aún restringiendo de este modo el alcance de la expresión, hab de reconocerse que ésta sigue siendo problemática en grado sumo. Entendemos que una interpretación extensiva de este conjunto de materias no es sostenible seriamente, a menos que se pretenda propiciar un bloqueo de la actividad legislativa de desarrollo de las mismas, especulando con la exigencia de la mayoría absoluta del Congreso. En esta línea debe repararse en que el artículo 81 de la Constitución no refiere la exigencia de Ley orgánica a todo proyecto que afecte o incida de alguna manera e, incluso parcialmente, a los derechos y libertad

que alude, sino solamente al desarrollo de dichos derechos y libertades, es decir, a aquellos proyectos que directamente pretendan completar la regulación que se contiene en los preceptos constitucionales antes citados mediante una regulación directa y general. El inciso final del artículo 81.2, parece apuntar en esta dirección cuando requiere «una votación final sobre el *conjunto del proyecto*», expresión esta última que excluye con claridad las afecciones incidentales o consecuenciales en los referidos derechos y libertades que resulten de proyectos de Ley cuyo objetivo y ámbito es muy otro, ya que, en tales casos, la exigencia de «una votación final sobre el conjunto del proyecto» carecería de sentido.

Como veremos en el capítulo V, esta tesis nos parece especialmente justificada a la vista del texto del artículo 53.1, que cubre ya, a nuestro juicio, la totalidad de las normas que incidan de cualquier manera sobre el ámbito de la libertad y de los derechos del capítulo II del título I, enunciando así el principio general de «reserva de Ley» en nuestro Derecho. Sería absurdo que hubiese que interpretar la totalidad del principio de reserva de Ley en el sentido de una reserva a Ley orgánica.

La praxis parlamentaria y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional habrán de poner freno, sin embargo, a las posibilidades de fraude constitucional que puede ofrecer cualquier interpretación matizada del texto analizado, que, con todo, estimamos imprescindible por las razones que han quedado expuestas.

2. Leyes ordinarias: de Pleno, de Comisión, refrendadas

El artículo 75 de la Constitución dispone que «las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones», autorizando expresamente que aquél delegue en éstas «la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley», sin perjuicio de «recabar en cualquier momento nuevamente el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de Ley que ha sido objeto de esta delegación».

De esta facultad que se reconoce al Pleno de las Cámaras se excluyen sólo «la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado».

Fuera de estas materias pueden producirse, por lo tanto, Leyes de Pleno y Leyes de Comisión, práctica ya consagrada en el régimen político anterior, durante el cual, no obstante, se hizo un uso muy moderado de ella, limitando de hecho las Leyes de Comisión a la ratificación de ciertos Tratados, aprobación de Leyes de gasto público (créditos extraordinarios, suplementos de crédito, modificación de plantillas, etc.) y Leyes de carácter organizativo de pequeña trascendencia. Esta tradición constitucional de reserva al Pleno de la aprobación de todo texto legal que contenga normas *ad extra* directamente referibles a los ciudadanos debería conservarse por lo que tiene de respeto a éstos, respeto cuya mengua no estaría justificada dentro del nuevo contexto político ni siquiera en este punto, ciertamente no demasiado importante.

exige sin duda una organización estatal igualmente compleja en la que, si acaso, se hallen perfectamente deslindados los respectivos campos de acción del Parlamento y del resto de los órganos ejecutivos. Pero ésto es bastante delicado y sin duda exigiría un mayor y más profundo análisis. Lo que sí puede asegurarse es que, dados los términos explícitos de nuestro texto constitucional y especialmente la fijación de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, una vez que las Cortes generales o las Asambleas Legislativas –en su caso– de las Comunidades Autónomas hayan *legislado* sobre una determinada materia ya no es posible que los órganos gubernamentales produzcan normas reglamentarias que se hallen en contradicción directa o indirecta con las normas de aquéllas (principio de la congelación del rango normativo, cuyas consecuencias y efectos son perfectamente conocidos: véase sobre el tema, por todos, el libro de E. García de Enterría, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial,* Editorial Tecnos, Madrid, 1970).

D) Otro aspecto a destacar es el que concierne a la variedad tipológica de la normas con valor de Ley, algunas de cuyas relaciones no aparecen muy bien clasificadas en el texto constitucional.

En primer término vale la pena hacer mención de las llamadas *Leyes Orgánicas,* importante novedad que ofrece la Constitución española de 1978 respecto a la normativa fundamental anterior. La problemática que presentan estas Leyes Orgánicas es doble. Por una parte está la cuestión de su definición y ámbito de vigencia; por otra parte, está la cuestión no menos importante de su naturaleza y valor.

Las Leyes Orgánicas se describen en el texto constitucional como "las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución" (artículo 81). Se exige asimismo que su aprobación, modificación o derogación se realice por "mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto". Ni uno ni otro de los requisitos son útiles desde una perspectiva jurídica para posibilitar la diferenciación de este tipo normativo respecto de las denominadas leyes ordinarias, además de que el ámbito operativo de las mismas en lo que se refiere al "desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas" plantea o puede plantear algún problema. En efecto, ¿a qué derechos y libertades se referirán esas normas? ¿Sólo a los contenidos en la sección primera del Capítulo segundo de la Constitución –artículos 15 al 29– o incluye también a la sección segunda del mismo Capítulo –artículos 30 al 38–?

Estudio sobre la Constitución Española de 1978 - Facultad de Derecho de Zaragoza
"Las Fuentes del Derecho en la Constitución de 1978". - José Bermejo Vera

Pudiera interpretarse que las Leyes Orgánicas afectan a todos los derechos y libertades que comprenden los artículos 15 al 38 de la Constitución. En este caso, se cerraría el paso a las posibles competencias legislativas de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo de estas materias, puesto que es indudable que la aprobación de una Ley orgánica exige "mayoría absoluta del Congreso" (artículo 81, 2° del texto constitucional) y este requisito no puede ser aplicado a ninguna otra Asamblea Legislativa. Pero también puede entenderse que el ámbito de las Leyes Orgánicas queda circunscrito solamente a los derechos y libertades regulados en los artículos 15 al 29, con lo que se establece, en mi opinión, una discriminación un tanto convencional, si no caprichosa, entre el conjunto de los derechos y libertades ciudadanas (hay abundantes ejemplos que se derivan de la comparación entre el contenido de artículos de la sección primera y de la sección segunda del mismo Capítulo: véanse los artículos 27.6 y 38).

Mi opinión particular es la de que las Leyes Orgánicas quedan circunscritas al ámbito de los derechos que regulan los artículos 15 al 29 del texto constitucional, basándome, entre otros, en los siguientes argumentos:

a) En primer lugar, la expresión "derechos fundamentales y libertades públicas" que contiene el artículo 81 es bastante concreta y coincide además con el título que aparece en el encabezamiento de la sección primera del Capítulo Segundo de la Constitución. Argumento meramente terminológico y de escaso valor que, naturalmente, debe ser reforzado con otros razonamientos de mayor alcance.

b) En segundo lugar, y dentro todavía de los argumentos de carácter terminológico, hay una diferencia expresiva entre lo que se dice en el artículo 81 y, por ejemplo, lo que se expresa en el artículo 86 como requisito limitativo del ámbito de los llamados Decretos-Leyes. En efecto, estos últimos "no podrán afectar... a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I", lo que de alguna manera quiere decir que, dentro de la reserva de Ley que se establece para el desarrollo de todos estos derechos y libertades, es más restrictivo el ámbito reservado a las Leyes Orgánicas.

c) En tercer lugar, el artículo 53 del texto constitucional establece una reserva de Ley para todos los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente título (el I), esto es, los comprendidos en los artículos 15 al 38 del texto constitucional. Esto ha hecho pensar a algún intérprete "instantáneo" de la Constitución (véase Oscar Alzaga: *La Constitución española,* Ed. del Foro, Madrid,

1978, págs. 347-348) que, como el artículo 81 exige "Ley orgánica", debe entenderse que dicha exigencia afecta a todos ellos, es decir, a los derechos y libertades incluidos en las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo segundo del Título I, cuando, en realidad, me parece precisamente lo contrario. Dicho de otro modo, y sobre la base de las dudas que suscita este precepto, parece que la *reserva legal* formulada en el artículo 53 de la Constitución aclara la cuestión, por ser más amplia que *la reserva restringida a las Leyes orgánicas* en materia de "derechos fundamentales y libertades públicas" contenida en el artículo 81 del texto constitucional. En realidad, si el Legislador constitucional hubiera querido reservar a las Leyes orgánicas el desarrollo de todos los derechos y libertades reconocidos en los artículos 15 al 38 le bastaría haber añadido el adjetivo "orgánica" al sustantivo "Ley" que figura en el artículo 53. En suma, da la impresión –y ello hay que conectarlo con lo expuesto antes a propósito de los Decretos-Leyes– de que, si bien solamente por Ley podrán desarrollarse los preceptos constitucionales referentes a los derechos y libertades, todavía se exigen mayores formalidades (las que precisa el procedimiento de aprobación de la Ley orgánica) para el desarrollo de aquellos preceptos que se refieren a los "derechos fundamentales y libertades públicas", es decir, los artículos 15 al 29 de la Constitución.

d) En cuarto lugar, hay una razón que evidencia con toda claridad la distinción consciente entre los derechos y libertades "fundamentales" –esto es, los que para su desarrollo exigen Ley orgánica, que son los incluidos en los artículos 15 al 29– y todos los demás –es decir, los que para su desarrollo requieren Ley ordinaria, que son los comprendidos en los artículos 30 al 38–, con una excepción comprensible para el derecho a la "objeción de conciencia" que regula el artículo 30. Me refiero al sistema de *tutela* de estos derechos que contempla el párrafo 2 del artículo 53 en conexión con el artículo 161, párrafo b) del texto constitucional. No puede pasar desapercibido al intérprete –y fuera de opiniones personales sobre el fondo de la cuestión– que la Constitución ha arbitrado unas fórmulas de defensa y tutela más perfectas para los derechos y libertades que se consideran "fundamentales" (esto es, los regulados en los artículos 15 al 29), confiadas a la Justicia ordinaria ("por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad") y al Tribunal Constitucional ("a través del recurso de amparo"). En mi opinión, esta discriminación tutelar viene a reforzar el argumento de que sólo para los derechos y libertades fundamentales es precisa la Ley orgánica, entendiendo que la peculiar naturaleza de los mismos exige

mayores formalidades en su desarrollo legislativo que las previstas para la aprobación de la Ley ordinaria. (Véase artículo 79 de la Constitución).

e) En quinto lugar, y finalmente, hay otro argumento a considerar, conectado con el problema de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. En efecto, como ya dije y veremos luego, es indiscutible el reconocimiento de la capacidad legislativa de dichas Comunidades, limitada, claro está, por una serie de resortes (competencias exclusivas del Estado, por ejemplo) entre los que destaca sin duda el que hace relación al problema de la Ley orgánica. Esta última debe ser aprobada *por el Congreso*, rotunda prescripción que no deja lugar a dudas, y además por mayoría absoluta. Pues bien, ¿cómo sería posible que las Asambleas respectivas de las Comunidades Autónomas legislasen en materia de derechos consustanciales a las competencias que la Constitución –artículo 148– les reconoce? Y una vez ampliada la lista de competencias –sin sobrepasar los límites que fija el artículo 149 para las exclusivas del Estado (que, por cierto, no son tan exclusivas si nos atenemos a lo que disponen los párrafos, por ejemplo, 13, 16, 17, 18, 23, 27)– ¿cómo entender la "trampa" constitucional que supondría exigir *leyes orgánicas* para todo el elenco de derechos y libertades ciudadanas, que es lo mismo que atribuir al Congreso de las Cortes Generales la facultad exclusiva de legislar para el desarrollo de aquéllos?

En mi opinión, salvo que se entendiera aplicable el sistema de la ley orgánica a las Comunidades Autónomas –lo que es imposible, como ya he dicho, a la vista de la tajante atribución al *Congreso* que hace el artículo 81 de la Constitución–, o, rizando el rizo de la hermenéutica, salvo en el supuesto de creer que, al ser aprobados los Estatutos de Autonomía necesariamente por Ley Orgánica (artículo 81 de la Constitución), ya habría quedado cumplida indirectamente la exigencia del desarrollo de los derechos y libertades a través de tal fórmula para las Comunidades Autónomas –lo que no me parece admisible por ningún concepto–, se estaría prohibiendo sibilinamente a éstas (a las Comunidades Autónomas) elaborar normas legales para el desarrollo de todos los derechos consustanciales con sus propias y típicas competencias.

Parece, pues, necesario concluir que el sistema de leyes orgánicas está restringido a los derechos y libertades "fundamentales", o considerados como tales, es decir, a los regulados en la sección 1ª del Capítulo segundo del Título I (artículos 15 al 29) de la Constitución.

Otro aspecto a tratar ahora es el de la naturaleza jurídica y rango normativo de las llamadas "leyes orgánicas", problema que no es sólo teórico sino que tiene trascendencia práctica indudable. En efecto, y además de lo dicho antes a propósito de los requisitos constitucionales para la elaboración de este tipo de normas, resulta necesario averiguar su naturaleza y su rango o valor por la posibilidad de que existan contradicciones o antinomias legislativas entre normas referentes a materias y sectores conexos con la restricción impuesta a la ley orgánica. Reconocido constitucionalmente el principio de jerarquía normativa (artículo 9º, párrafo 3), ¿qué papel jugaría éste en un supuesto de dudosa aplicación entre la Ley orgánica o la Ley ordinaria dictadas en materias similares?

A mi entender, no parece adecuada la interpretación apresurada que atribuye a las Leyes orgánicas un valor jerárquico normativo superior a las Leyes ordinarias. Así lo entiende, por ejemplo, Oscar Alzaga (*La Constitución española*, Madrid, 1978, pág. 538) que, sin polemizar en absoluto sobre esta cuestión, sitúa a la Ley orgánica en una zona intermedia entre la Constitución y la Ley ordinaria. La consecuencia es obvia: la Ley orgánica tiene valor infraconstitucional pero superior a las leyes ordinarias. Pienso con Enrique Linde (véase su trabajo *Ley y Reglamento en la Constitución*, en el vol. colectivo "Lecturas sobre la Constitución Española", tomo I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, pág. 257), que esto no tiene justificación alguna y que, en todo caso, no deja de ser más que una opinión carente de avales razonables. Parecería, en principio, que por el hecho de referirse a materias determinadas y requerir un *quorum* especial para su aprobación, las Leyes orgánicas tienen cierto plusvalor sobre las ordinarias. Pero no son éstas, en mi opinión, razones suficientes –y aquí creo que el legislador constitucional ha dejado un peligroso hueco– que justifiquen tan drástica opinión. Por el contrario, puede aducirse perfectamente que hay argumentos que llevan a conclusión muy distinta. Entre ellos bien pudieran ponerse de relieve los siguientes:

a) La *reserva de ley ordinaria* se refiere también a materias concretas o determinadas, sin que ello autorice a pensar que estas leyes tengan valor superior a las eventuales normas del Parlamento dictadas –como es perfectamente posible– en materias no reservadas expresamente a la Ley.

b) Hay algunas leyes ordinarias que, como son las que aprueban los Presupuestos del Estado (artículo 134 de la Constitución), tienen

alguna especialidad procedimental, sin que en este caso –la especialidad consiste en que sus proyectos son competencia exclusiva del Gobierno– ello signifique algo de cara a su rango normativo que es idéntico al del resto de las leyes ordinarias.

c) El régimen de la mayoría absoluta o *quorum especial* se exige también para la aprobación de autorizaciones previas a la ley en algunas ocasiones (por ejemplo, en el artículo 74, 2, en relación con los artículos 94,1, 145,2 y 158,2, o también en el artículo 150,3), sin que los productos normativos derivados de este peculiar régimen tengan valor superior al de las leyes ordinarias; y

d) por último, a nadie se le ha ocurrido pensar que las leyes ordinarias aprobadas por unanimidad o por la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras, bien sea a consecuencia de una votación inicial de este tipo, o bien como consecuencia de la interposición del veto del Senado (artículo 90,2 de la Constitución) tengan por ello un valor normativo distinto o de superior alcance al del resto de las leyes ordinarias.

En definitiva, parece que puede concluirse que siendo inexistente una declaración constitucional atributiva de valor normativo especial para las leyes orgánicas, el valor de éstas es idéntico al de las Leyes ordinarias. Las posibles contradicciones entre ambas tendrán un cauce de solución normal por la vía del recurso de inconstitucionalidad, en el caso probable de que alguna Ley ordinaria desarrolle cuestiones reservadas por la Constitución a la Ley orgánica.

IV. En el tema de las fuentes del Derecho que me propuse abordar al comienzo de este breve trabajo hay que destacar, como indiscutiblemente innovador, el tema de las *delegaciones legislativas*, cuyo planteamiento se acomoda a los modelos habituales de normas fundamentales extranjeras y exigidos por la doctrina contemporánea. El esquema a que responde dicho planteamiento es bastante simple:

a) Las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no reservadas a las leyes orgánicas. Es obvio que este límite se extiende, no solamente a las cuestiones expresamente citadas en el artículo 81 de la Constitución, sino también a las demás previstas en la misma.

b) Las delegaciones legislativas deben observar un procedimiento idéntico al del resto de las leyes, adoptando la forma de ley de bases "cuando su objeto sea la formación de textos articulados" o la